

TRANSFER KAZNENE POLITIKE: SLUČAJ ENGLSESKE I WALES

Doc. dr. sc. Krešimir Petković*

UDK: 343.97(420)

Ur.: 29. siječnja 2017.

Pr.: 23. ožujka 2017.

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U radu se prikazuje razvoj kaznene politike u Engleskoj i Walesu, kao posebnoj kaznenopolitičkoj jedinici unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Koristi se politologijski koncept transfera javnih politika koji opisuje mehanizme prijenosa javnih politika između različitih političkih sustava. Rad nastoji pokazati kako se reforme kaznene politike devedesetih godina 20. stoljeća u Ujedinjenom Kraljevstvu mogu u određenoj mjeri objasniti kao slučaj ideologijski motiviranog uvoza kaznene politike iz SAD-a. Analizom slučaja nastoji se ukazati na širu pojavu putovanja različitih kaznenih tehnologija, retoričkih obrazaca i javnopolitičkih rješenja koja obilježavaju suvremeno stvaranje kaznene politike – važnu s obzirom na i dalje postojeće ambicije harmonizacije javnih politika u okvirima europskih integracija.

Ključne riječi: Engleska i Wales, kaznena politika, transfer javnih politika, zatvor, probacija.

1. UVOD

U radu se prikazuje povijesni razvoj kaznene politike Engleske i Walesa od osamdesetih godina 20. stoljeća naovamo, s posebnim naglaskom na maloljetničko pravosuđe i problemska žarišta nasilja mladih, huliganskog nasilja i privatizacije kaznenih institucija.¹ Institucionalna žarišta rada opravdana su predmetnim

* Dr. sc. Krešimir Petković, docent Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; petkovic.kresimir@gmail.com

1 U radu se koristi širok pojam kaznene politike koji podrazumijeva niz aktera, institucija i diskursa koji su usmjereni na oblikovanje i primjenu kažnjavanja u nekom društvu. Koristeći uobičajene engleske pojmove koji o tom smislu zahvaćaju djelovanje kaznenog pravosuđa, nije riječ samo o *penal policy* nego o *criminal justice policy making*, ali i *criminal justice politics* (usp. npr. Welsh, Wayne, Harris, Philip, *Criminal Justice Policy and Planning*, 4. izd, Waltham, MA, Anderson, 2012.). U pogledu različitih sintagmi koje uključuju na hrvatski

interesom za nasilje i kaznena djela protiv života i tijela, a privatizacija kao ideološki zasićena i globalno relevantna tema u području kaznene politike. Autor se posebno bavi transferom odnosno prijenosom kaznene politike iz Sjedinjenih Američkih Država koji se realizirao devedesetih godina 20. stoljeća i kojim se nastoji objasniti tzv. kazneni zaokret odnosno usvajanje, proliferacija i implementacija strožih kaznenih rješenja te posljedičan porast kaznene populacije koji Englesku i Wales prati do danas. Iduća tri dijela rada redom prikazuju kazneni zaokret (2), maloljetničko pravosuđe i politiku prema huliganskom nasilju (3) te problematiku privatizacije zatvora i probacijske službe (4). Nakon toga se pojašnjava politološki pojam transfera javnih politika, zanimljiv u istraživanju komparativnog kažnjavanja, te se ispituje je li i na koji način i u kojem razdoblju, došlo do transfera kaznene politike između Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva (5). Završava se s kratkim problemski i normativno orijentiranim razmišljanjima o implikacijama analize (6).

Deskriptivna funkcija prikaza jednog slučaja kaznene politike u okvirima povijesnog institucionalizma, koji prikazuje razvoj politike s obzirom na interese i pozicije aktera i diskurse u vezi s transformacijom institucija neke politike, znači da rad nastoji dati komparativni prinos ispitivanju kaznene politike. Jednako tako, s obzirom na pravoznanstvo usmjereno na javne politike koje se povezuje s projektom znanosti javnih politika Harolda Lasswella i njihove primjene u području prava koju je utemeljio Myres McDougal,² teorijska svrha rada u okvirima domaćih društvenih znanosti jest ispitati i primijeniti istraživački koncept transfera javnih politika u području kaznene politike što dosad nije poduzeto u domaćoj kaznenopravnoj literaturi o kaznenoj politici, niti u politologijskom istraživanju posebnih javnih politika, koje je primjerice dalo prinose u području obrazovne politike i politike financiranja stranaka.³ Konačno, koncept je još uvijek zanimljiv u hrvatskoj perspektivi europskog integriranja koja ne podrazumijeva samo pojačanu razinu horizontalnog transfera javnih politika, nego i centralizirano kolektivno upravljanje komunitarnim javnim politikama koje, uz općenitu globalizacijsku difuziju partikularnih javnih politika i izravne političke kontakte kao medije transfera javnih politika usmjerava još uvijek djelatno europsko usklađivanje javnih politika.

ponekad teško prevedivu riječ *policy* (*policy transfer, policy learning, policy sciences policy entrepreneurs*, itd.), autor se odlučio za kroatizaciju s „javnim politikama“ u posvojnom genitivu čime se dobiva semantička razlika u odnosu na politiku kao *politics* (pridjev „politički“), a dodatak „javnoga“ opravdan je upotrebom pojma *policy* u privatnopravnom kontekstu (primjerice politika zapošljavanja neke tvrtke mora biti u okvirima javnog prava, ali nije po sebi javna politika). Usp. Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.). *Pojmovnik javnih politika*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2014.

- 2 Padjen, Ivan, *Metodologija pravne znanosti: pravo i susjedne discipline*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2015.
- 3 Žiljak, Tihomir, *Europski konvergencijski procesi i zamke nepripremljenih transfera obrazovnih politika, Političko obrazovanje*, vol. 2., 3-4/2006. Mataković, Hrvoje, *Transfer javnih politika u politici financiranja političkih stranaka: usporedba Njemačke, Nizozemske i Hrvatske, Analiti Hrvatskog politološkog društva*, vol. 8, 1/2012.

Poznato je da Europska unija malo koje područje vođenja politikâ ne ostavlja netaknutim. Ona zadire u područja državnog suvereniteta, podrazumijevajući harmoniziranje ili barem suradnju u području šire shvaćene kaznene politike, a svakako nekih njezinih segmenata.⁴ Takva, europskim političkim okvirima pojačana javnopolitička difuzija i „harmonizacija“, koja često ne podliježe demokratskoj kontroli i stvaranju javnih politika uz uključenost građana, u fundamentalnom području kaznenopolitičkog upravljanja subjektima otvara normativne i legitimacijske dvojbe. Reflektiraju li domaći poduzetnici javnih politika smješteni u upravi, akademskom miljeu i političkim strankama – u našem predmetnom kontekstu, oni su svojevrsni „poduzetnici kažnjavanja“⁵ – ozbiljno o promjenama politike kažnjavanja što ih pokreću? Ili vođeni ideologijskom općinjenošću ili proračunskim pragmatizmom uvoze kaznene tehnologije s posljedicama kojih se kasnije mora nositi pomalo iznenađena politička zajednica?

2. KAZNENI ZAOKRET U UJEDINJENOM KRALJEVSTVU: PROLIFERACIJA KAZNENIH MJERA

Ujedinjeno Kraljevstvo složena je država u kojoj se pojedine sastavnice kaznenopravno i kaznenopolitički razlikuju, no uvodna ocjena da ju je općenito zahvatio kazneni zaokret nije dvojbena.⁶ Ponajprije Engleska i Wales, ali i Škotska, doživjeli su ekspanziju kaznene politike od osamdesetih do danas. Stopa zatvaranja od početka devedesetih godina 20. stoljeća naovamo u Engleskoj se i Walesu udvostručila. Engleska i Wales bilježile su porast zatvorske populacije od

4 V. primjerice Herschinger, Eva, Jachtenfuchs, Markus, Kraft-Kasack, Christiane, *Scratching the heart of the artichoke? How international institutions and the European Union constrain the state monopoly of force*, *European Political Science Review*, vol. 3., 3/2011.

5 Feeley, Malcolm, *Entrepreneurs of punishment: The legacy of privatization*, *Punishment & Society*, vol. 4, 3/2002.

6 Engleska i Wales imaju zajedničku kaznenu jurisdikciju, administraciju i kaznenu politiku unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Ujedinjeno Kraljevstvo se ponekad kolokvijalno izjednačava s Engleskom što je razumljivo s obzirom na dominantan povijesni status engleske nacije u politički složenoj zajednici no cijelu je državu etnokulturalno, identitetski, povijesno i institucionalno pogrešno izjednačavati s Engleskom, kao i pojmove britanski i engleski (v. Kumar, Krishan, *Nation and empire: English and British national identity in comparative perspective*, *Theory and Society*, vol. 29., 5/2000.). Intrigantan slučaj Sjeverne Irske, kao političke jedinice u sklopu Ujedinjenog Kraljevstva u kojoj je „sustav kaznenoga pravosuđa oblikovan... dugom poviješću političkog sukoba“ (O'Donnell, Ian, *Crime and Justice in the Republic of Ireland*, *European Journal of Criminology*, vol. 2, 1/2005., str. 99), u radu se ostavlja po strani jer njegove specifičnosti podijeljenog društva i učinka koje ono ima na institucije kaznenog pravosuđa nisu relevantne za naraciju o kaznenom zaokretu i transferu javnih politika koju razvijam. Škotska je politički i upravljački autonomna što uključuje formalne i sadržajne aspekte vođenja kaznene politike i empirijski gledano zasebnu tradiciju kaznenog pravosuđa (Croall, Hazel, *Criminal justice in post-devolutionary Scotland*, *Critical Social Policy*, vol. 26., 3/2006; McAra, Lesley, *Crime, Criminology and Criminal Justice in Scotland*, *European Journal of Criminology*, vol. 5., 4/2008.) te se kazneni zaokret u njoj nije manifestirao isto kao u Engleskoj i Walesu.

oko 45.000 iz 1992. na gotovo 84.000 u 2012., odnosno prosječne stope od 149 zatvorenika na 100.000 stanovnika, da bi taj broj ostao više-manje konstantan, pa posljednji službeni podatci s kraja 2016. na ukupnu populaciju od 58,6 milijuna stanovnika i 84.857 zatvorenika daju zatvorsku stopu od 145.⁷ U posljednjih pet godina može se govoriti o zadržavanju kaznene populacije na razmjerno visokoj razini, za razliku od Škotske gdje se ona posljednjih godina smanjila, što i dalje čini zanimljivim raspravu o kaznenom zaokretu čije se posljedice još uvijek osjećaju.

Razvoj strože kaznene politike, koja podrazumijeva dulje zatvorske kazne i diskurzivno okretanje prema retribuciji i kontroli rizika umjesto rehabilitacije počinitelja, ali i pokušaji ekonomizacije kaznene politike kroz sustav probacije uz elektronički nadzor i privatizaciju zatvora, u Europi su najjače zahvatili upravo Ujedinjeno Kraljevstvo, a u njegovim okvirima ponajviše Englesku i Wales. Skeptici⁸ su istaknuli kako David Garland koji je u naraciji o kulturi kontrole u kasnoj modernosti povukao argumentirane paralele između Ujedinjenog Kraljevstva i SAD-a,⁹ ističući spomenute elemente, „zanemaruje ključne razlike... u SAD-u razlika između jurisdikcija za mlade i odrasle postala je znatno zamućenija nego u Ujedinjenom Kraljevstvu, uvedene su naglašeno okrutne mjere u jurisdikcije za odrasle i mlade, a ustavne su zaštite uništene“.¹⁰ Ako Garland prelazi preko nekih segmentarnih razlika kako bi održao svoju utjecajnu tezu, vrijedi i to da je Pitts u prethodnom dramatičnom citatu pretjerao u pogledu SAD-a, kako bi naglasio razlike među kaznenim sustavima koje su u komparativnoj politici očekivana pojava.

Naime, kada se u obzir uzmu različite kontekstualne i kulturološke razlike, odstupanja u pojedinim segmentima kaznene politike, ali i ogoljena kvantiteta kaznene populacije prema kojoj je SAD „priča za sebe“, usporedba Ujedinjenog Kraljevstva, a napose Engleske i Walesa, sa SAD-om iz niza se razloga doista nameće kao usporedba najslićnijih slučajeva koje ima smisla povezati u naraciji o transferu kaznene politike. Kao u SAD-u, povećana je kaznenost zahvatila cjelinu ideologijskog spektra: kao što je i Clintonova (demokratska) administracija u SAD-u zastupala strožu kaznenu politiku, preuzetu od prethodnih (republikanskih) administracija Reagana i Busha starijeg, tako su i britanski laburisti predvođeni Tonyjem Blairom (i njegovim ministrom unutarnjih poslova Jackom Strawom) nastavili i ojačali kazneni zaokret konzervativaca, Margaret Thatcher i Johna Majora koji je, zajedno sa svojim ministrom unutarnjih poslova Michaelom Howardom, pitanja nasilnih zločina i sigurnosti sredinom devedesetih stavio u žarište vladine politike. Naime, kako je još u šoku tadašnjeg trenutka konstatala jedna istaknuta kaznena pravica, kriminologinja i stručnjakinja za kazneno

7 *World Prison Brief*, United Kingdom: England and Wales, London, Institute for Criminal Policy Research, <http://www.prisonstudies.org/country/united-kingdom-england-wales> (pristupljeno 25. 1. 2017.).

8 Usp. Tonry, Michael, *Determinants of Penal Policies*, *Crime and Justice*, vol. 36, 1/2007.

9 Garland, David, *The Culture of Control: Crime and Social Control in Contemporary Society*, Chicago, Chicago University Press, 2001.

10 Pitts, John, *What Do We Want? The 'SHAPE' Campaign and the Reform of Youth Justice*, *Youth Justice*, vol. 3, 3/2003, str. 148.

pravosuđe s Oksfordskog sveučilišta, sredinom devedesetih, dakle u vrijeme jačanja kaznene klime u Britaniji, „Laburistička stranka deklarirala se kao ‘čvrsta prema zločinu i čvrsta prema uzrocima zločina’. Iako slogan aludira na socijalne okolnosti koje potiču prijestupe, deklaracija se čini kao podrška bez presedana kaznenim politikama od jedne stranke ljevice u Britaniji“.¹¹ Zedner je još tada mogla opisati i to kako se „ta promjena u diskurzivnom pristupu preko cijeloga političkog spektra manifestirala u nizu konkretnih posljedica“: sudovi su počeli dosuđivati dulje zatvorske kazne i pojedincima propisivati strože izvanzatsvorske sankcijske režime, zatvorska populacija sigurno je rasla, a laburisti, premda su tada još uvijek bili u opoziciji, podržali su strožu kaznenu politiku, primjerice Zakon o kaznenom pravosuđu i javnom redu iz 1994.,¹² koji je povećao broj inkriminacija, predviđevši nove sankcije za nove zločine i propisao strože kazne za one već postojeće. Kako je gotovo desettljeće kasnije situaciju, uz nešto pretjerivanja, ali u duhu vremena, sažeo jedan autor, posljedica svega toga bila je ta da se kazneni „sustav“ doista „proširio daleko izvan normi Zapadne Europe“.¹³

Prvo što upada u oči promatraču kaznene politike u Ujedinjenom Kraljevstvu jest proliferacija različitih zakona, normi i mjera koji su ujedno „obogatili“ i postrožili okvire kaznene politike. Promjenu formalnih okvira kaznene politike pratila je i uočljiva promjena diskursa. Kao i u SAD-u, „zlatno doba“ kaznene politike nastupilo je za mandata tradicionalno lijeve stranke od koje bi se očekivala snažna socijalna politika povezana s kaznenom blagošću. U potrazi za *catch all* izbornim pobjedama, britanski su laburisti iznevjerili kaznenopolitička očekivanja tradicionalne ljevice. Nakon što su još u prvoj polovici devedesetih najavili čvrst stav prema zločinu, brzo po dolasku na vlast u proljeće 1997., laburisti su objavili program reforme maloljetničkog pravosuđa pod nazivom „Nema više isprika“ (*No More Excuses*). Ubrzo su doneseni Zakon o zločinu i neredu 1998.¹⁴ i Zakon o maloljetničkom pravosuđu i kaznenim dokazima 1999.¹⁵ Već Zakon o zločinu i neredu sadržavao je većinu zahtjeva iz najavljenog programa i u cijelosti je implementiran do 2000. godine. Jedan autor ga je povezao s „mikropolitikom društvene kontrole“, upućujući također na „cvjetajuću mašineriju maloljetničkog pravosuđa“,¹⁶ koje predstavlja važno područje kojemu ćemo posvetiti posebnu pažnju. Zasad vrijedi primijetiti da su promjene u tom segmentu samo dio znatno

11 Zedner, Lucia, In Pursuit of the Vernacular: Comparing Law and Order Discourse in Britain and Germany, *Social & Legal Studies*, vol. 4, 4/1995, str. 527.

12 *Criminal Justice and Public Order Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/contents> (pristupljeno 30. 6. 2012.).

13 Carrabine, Eamonn, England and Wales, *Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*, London, Sage, 2004. http://www.sage-ereference.com/prisons/Article_n112.html (pristupljeno 17. 11. 2008.).

14 *Crime and Disorder Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/37/contents> (pristupljeno 15. 4. 2011.).

15 *Youth Justice and Criminal Evidence Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/23/contents> (pristupljeno 15. 4. 2011.).

16 Smith, Roger, Foucault's Law: The Crime and Disorder Act 1998, *Youth Justice*, vol. 1., 2/2001., str. 17-29.

šire palete regulacija, mjera i programa, od kojih su spomenuta dva zakona popraćena novom političkom retorikom bila tek početak grozničave zakonodavne i političke aktivnosti koja je možda i najdrastičnije učinke imala u području maloljetničkog pravosuđa. Naime, tvrdi se da je „formiranje politike maloljetničkog pravosuđa bilo pretjerano politizirano. Tri vlade Novih laburista primijenile su ‘oluju inicijativa, energičnih akcija i meta’ i ‘postroženje svakog aspekta sustava kaznenog pravosuđa’, uvedeno kroz bezbrojne izjave o politici i u konačnici uneseno u zakone... U konačnici... ono što nepogrešivo definira suvremeno maloljetničko pravosuđe u Engleskoj i Walesu jest ‘nova kaznenost’, koju obilježava stopa zatvaranja djece koja značajno nadmašuje one u većini drugih industrijaliziranih demokratskih zemalja u svijetu.“¹⁷

Populistička retorika koja je u to vrijeme popratila reforme Novih laburista vezuje se ponajprije uz nastupe ministra unutarnjih poslova Jacka Strawa. On je kritizirao liberalne elite koje su iz „svoje komotne socijalne pozicije“ lako mogle zagovarati humane kaznene politike, za razliku od običnog, malog čovjeka koji najviše pati i izravno osjeća porast kriminala.¹⁸ Neki promatrači pokušali su to tumačiti kao taktičku smicalicu nove ljevice, tzv. *gateway strategy*, u kojoj se šalje „poruka koja zvuči čvrsto, koju prihvaćaju osobe koje su politički dalje na desnici, kako bi se stekao prostor za ‘progresivnu’ socijalnu i ekonomsku agendu“.¹⁹ No kritičari su uočili da „kriminalizacija socijalne politike što je uslijedila pokazuje jasan pomak u prioritetima“.²⁰ „Kaznena renesansa“ devedesetih navela je Pittsa da kaznenopolitičke reforme ocijeni kao „korekcijske karaoke“: „pokušaj da se kolportira simplicistička, ali politički prihvatljiva rješenja za iznimno složene društvene, ekonomske i kulturalne probleme“, s tim da se, prema njegovu mišljenju, sve skupa pretvorilo u „puno zloćudniji retributivni rep“.²¹ Doista, „diskurs opasnosti“ na kraju je doveo do zatvora kao najčešćega rješenja.²² Za razliku od SAD-a, gdje su demokrati preuzeli strogu kaznenu politiku republikanaca, u Britaniji su laburisti gotovo postali „papskiji od pape“, slijedeći trend povećane kaznenosti. Oni su nadmašili konzervativce koji su, u želji da uštede i smanje državu, ipak donekle nastojali preusmjeriti slučajeve iz sustava pravosuđa i zatvora kao konačne stanice u mekše i proračunski jeftinije instance društvene kontrole. Međutim, ni laburisti nisu gajili animozitet prema privatizaciji – pragmatični

17 Goldson, Barry, Muncie, John, Rethinking Youth Justice: Comparative Analysis, International Human Rights and Research Evidence, *Youth Justice*, vol. 6., 2/2006., str. 92.

18 Johnstone, Gerry, Penal Policy Making: Elitist, Populist, or Participatory?, *Punishment & Society*, vol. 2., 2/2000., str. 162.

19 Rutherford, Andrew, Youth Justice and Social Inclusion, *Youth Justice*, vol. 2., 2/2002., str. 106.

20 Squires, Peter, New Labour and the politics of antisocial behaviour, *Critical Social Policy*, vol. 26., 1/2006., str. 154.

21 Pitts, John, Korrectional Karaoke: New Labour and the Zombification of Youth Justice, *Youth Justice*, vol. 1., 2/2001., str. 13 i 14.

22 Mason, Paul, Lies, distortion and what doesn't work: Monitoring prison stories in the British media, *Crime Media Culture*, vol. 2, 3/2006.

„menadžerizam“ i „aktuarna pravednost“ nedvojbeno su obilježja kaznene politike laburista,²³ što dodatno otežava ideološku distinkciju između dviju velikih stranaka kad je riječ o kaznenoj politici – ali ni prema snažnoj kaznenoj državi, ni prema čvrstom kažnjavanju. No jesu li doista bili čvrsti i prema uzrocima zločina na koje je trebalo djelovati socijalnom, ekonomskom, obrazovnom i drugim politikama?

Socijalna komponenta kaznene politike bila je nominalno uključena u politiku Novih laburista. Uz odgovornost, u dokumentima su se naglašavali i socijalni ciljevi – restoracija i reintegracija (tzv. „tri R“ – *Responsibilization, Restoration, Reintegration*).²⁴ No od dvije naglašavane komponente – čvrstog djelovanja prema zločinu i prema uzrocima zločina – u politici laburista jasno je zaživjela tek ona prva. Čak i različiti programi koji se bave antisocijalnim ponašanjem (*anti-social behavior, ASB*), jednim od fokusa Novih laburista, bili su bliži teorijama razbijenih prozora i biheviolističkoj kontroli „protu-socijalnog“ ponašanja.²⁵ Laburisti jednostavno nisu ponudili učinkovit paket politika koji bi izbrisao ili reducirao uzroke zločina i jasno se očitovao u području kaznene politike. U tom smislu od Torijevaca koji su preuzeli vlast 2010. nije imalo smisla previše očekivati. To što su laburisti u području kaznene politike skrenuli u desno, ne znači da su konzervativci skrenuli u lijevo. Nakon što su preuzeli vlast u proljeće 2010. bilo je naznaka da će u suočavanju s rastućim zatvorskim sustavom i visokim troškovima pravosuđa nad strogim i skupim kažnjavanjem prevagnuti neoliberalna logika štednje u javnom sektoru.

Te je nade personalizirao Kenneth Clarke, konzervativni ministar pravosuđa, ali njegov prijedlog reformi koji naglašavao smanjenje kazni, posebno za one koji se nagode s tužiteljstvom, i druge mjere koje su trebale reducirati glomaznost kaznenog pravosuđa i zatvorskog sustava, odbacio je sam premijer Cameron jer je, prema ocjenama kritičara, podlegao populističkom pritisku koji stvaraju utjecajni tabloidi.²⁶ Theresa May koja je stupila na premijersko mjesto nakon Camerona

23 Stahlkopf, Christina, Political, Structural, and Cultural Influences on England's Youth Offending Team Practices, *International Criminal Justice Review*, vol. 18., 4/2008., str. 456.

24 Etiologija i ciljevi politike iz lijevoga spektra bili prisutni i u dokumentima Konzervativaca: spominjalo se „osam ključnih faktora rizika“: roditeljstvo, izostanak iz škole, zloraba droga, nedostatak smještaja, beskućništvo, nezaposlenost, nizak dohodak i ekonomska recesija (Pitts, op. cit., 2001., str. 9).

25 Squires, op. cit.

26 Kako je pisao Simon Jenkins prva šansa za reformu kaznenog pravosuđa koju su, paradoksalno, mogli donijeti konzervativci, nakon što su se „laburistički ministri pravosuđa godinama tresli pred silama zla“ da bi „uveli 50 kaznenopravosudnih mjera i zatvorili više ljudi nego bilo gdje u Europi“, propala je nakon što je Cameron sasjekao „60 posto Clarkeove Zelene knjige“: „Cameron je inzistirao na povratku ‘glupom pravosuđu’ s obveznim zatvaranjem za dva zločina (*two-strikes mandatory sentencing*), automatskim zatvorom za zločine počinjene nožem i posebnim ‘tresni lopova’ (*bash the burglar*) zakonom.“ *The Sun* je pozdravio Cameronov „čelični“ stav, a Clarkea slikovito nazvao „prošvikalim Kenom, kompićem pedofila“ („Cameron mugging Clarke was about fear of tabloids, not consultation“, *The Guardian*, mrežno izdanje, 23. 6. 2011. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/jun/23/penal-reform-tabloid-hysteria>, pristupljeno 26. 1. 2017). Usp. i komentar Iana Loadera, profesora kriminologije na Oxfordu, koji je na blogu na stranicama

2016., bila je još u vrijeme Clarkeovih reformi mišljenja da je zatvor učinkovit,²⁷ a njezina ministrica pravosuđa, ujedno i prva žena na položaju Lorda kancelara (*Lord Chancellor*) u gotovo tisućugodišnjoj povijesti te odnedavno reformirane institucije,²⁸ u Bijeloj je knjizi najavila veće ulaganje u sigurnost zatvora i ipak zapošljavanje smanjenog zatvorskog osoblja kako bi se riješio problem povećanja nasilja u prenapučenim zatvorima.²⁹ Nasuprot Liberalnim demokratima kojima je popularnost potkraj promatranog razdoblja bila u opadanju, a koji su bili skloniji kaznenoj blagosti i redukciji upotrebe zatvora kao krajnje mjere kaznene politike, konzervativci su se, uz naglašavanje zaštite prava žrtava, diskurzivno posvetili tehnologijskim reformama koje povećavaju nadzor unutar samog sustava, poput primjene tehnologija za blokiranje mobitela i tjelesnih skenera, dok se općenito, „povratkom prve većinski konzervativne vlade u... dvadeset godina“ može govoriti o tome kako je „spremna pozornica za pet godina Torijejske politike zakona i reda“.³⁰

3. NAVIJAČKO NASILJE I MALOLJETNIČKO PRAVOSUĐE: KAZNENA STROGOST

U pogledu pojedinih segmenata engleske (i velške) kaznene politike, često se kao kazneni uzor ističe politika nulte tolerancije prema huliganskom nasilju koja datira još s kraja osamdesetih, a u Hrvatskoj je barem na razini pravnog nacrtu uvedena u zakonodavstvo u Zakonu o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima koji je doživio nekoliko promjena, postajući progresivno strožim od 2003. do 2011.³¹ Nakon što je problem navijačkog nasilja kulminirao sredinom osamdesetih, na unutarnjem planu i u međunarodnim natjecanjima koja su pohodili engleski navijači torijejska je vlada reagirala represijom. Okidač je bio niz nasilnih obračuna s fatalnim posljedicama. U proljeće 1985., na stadionu St. Andrews,

The New Statesman upozorio na pooštrenje kaznene klime („Penal policy takes a regressive turn: Politics 1, Coherent policy 0“, 22. 6. 2011., <http://www.newstatesman.com/blogs/the-staggers/2011/06/penal-policy-prison-justice>, pristupljeno 26. 1. 2017.).

- 27 „Prison works, says Theresa May“, *The Guardian*, mrežno izdanje, 14. 12. 2010. <https://www.theguardian.com/politics/2010/dec/14/prison-works-says-theresa-may> (pristupljeno 26. 1. 2017.).
- 28 Reformom ustavnog poretka iz 2005. položaj je lišen tradicionalnih sudbenih funkcija, a od 2007. obnaša se zajedno s dužnošću ministra pravosuđa.
- 29 Usp. „I’m glad I went to prison when I did – Theresa May’s policies are making them more deadly every day“, *The Independent*, mrežno izdanje, 25. 12. 2016. <http://www.independent.co.uk/voices/im-glad-i-went-to-prison-when-i-did-the-latest-tory-policies-are-making-them-more-deadly-every-day-a7495241.html> (pristupljeno 26. 1. 2017.).
- 30 Garside, Richard, Ford, Matt. *UK Justice Policy Review: Volume 5 (6 May 2014 to 5 May 2015)*, London, Centre for Crime and Justice Studies, 2015., str. 15.
- 31 Primorac, Damir et al., Kaznena djela u Zakonu o sprječavanju nereda na športskim natjecanjima s osvrtom na mjere opreza prema Zakonu o kaznenom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 48, 4/2011.

na utakmici Birmingham Cityja i Leeds Uniteda, uslijed nereda se srušio zid i ubio jednog dječaka. Oliver Popplewell, sudac na čelu istražnog povjerenstva zaduženoga za slučaj, opisao je događaje sličnijima Bitci kod Agincourta, iz francusko-engleskog Stogodišnjeg rata, nego nogometnoj utakmici.³² Istovremeno su na stadionu Heysel u Bruxellesu, na finalu tadašnjeg Europskoga kupa prvaka, navijači Liverpoola probili policijski kordon i napali navijače Juventusa (po predaji uglavnom starije navijače i obiteljske ljude: ekvivalentni talijanski huligani bili su na drugoj strani stadiona), na koje se u bijegu srušio zid i ubio njih 39. Posljedica „Hejselske katastrofe“ bila je zabrana natjecanja svim engleskim nogometnim klubovima u Europi koja je potrajala do 1990. Najveća se katastrofa ipak desila u samoj Engleskoj krajem osamdesetih godina. Na stadionu Hillsborough 1989., na polufinalu kupa između Liverpoola i Nottingham Foresta, u naguravanju i stampeđu od gušenja je poginulo 96-ero ljudi. Premda je istraga masovnu pogibiju pripisala lošoj organizaciji i arhitekturi engleskih stadiona općenito, a ne nasilničkom ponašanju navijača po sebi, uslijedila je nova stroga regulacija – poznati Zakon o navijačima iz 1989³³ – za koju se poslovično drži da je redefinirala britanski nogomet i u bitnom reducirala stadionsko nasilje iz sedamdesetih i osamdesetih godina.

„Rat protiv huligana“ koji je Margaret Thatcher vodila osamdesetih završio je njezinom pobjedom. Uz policijsku kontrolu evidentiranih izgrednika i strogu penalizaciju nasilnih navijača, kroz već proverbijalne brze i oštre presude, sa stadiona su uklonjene žičane ograde (epohalno zamijenjene s panoptikonom nadzornih kamera). Uvedena su obvezna sjedeća mjesta, uklonjen je razmak između publike i terena, a stadioni su, uglavnom uspješno, redefinirani kao mjesto sigurne obiteljske zabave. Kvaziratne sukobe skupina depriviranih mladića iz radničke klase, na stadionima i oko njih, zamijenila je nenasilna atmosfera uz sociologijske ocjene o „buržuizaciji“ sporta, potkrijepljene skupljim kartama, prodajom pravâ prijenosa i transferima međunarodnih nogometnih zvijezda. Međutim, vjerojatno je preciznije reći da kultura navijačkog nasilja nije time dokinuta nego kontrolirana i izmještena, a katkad joj znaju podilaziti spomenuti tabloidi koji će sotonizirati huliganske vođe i dati senzacionalistički prikaz incidenata, ali će jednako tako, barem kad je riječ o inozemnim sukobima i „izvozu“ nasilja, dvosmisleno podržati herojstvo „naših dečki“.³⁴

32 „Never forget the victims of the Bradford Fire“, *The Mirror*, mrežno izdanje, 10. 5. 2010. <http://www.mirrorfootball.co.uk/news/Bradford-fire-anniversary-We-must-never-forget-the-victims-of-the-Valley-Parade-tragedy-article421769.html> (pristupljeno 26. 6. 2012.).

33 *Football Spectators Act*, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/37/contents> (pristupljeno 15. 4. 2011.).

34 Primjerice, na utakmici Engleske protiv Tunisa u Marseillesu na nogometnom prvenstvu u Francuskoj 1998. došlo je do nasilnog sukoba s arapskim navijačima, koje je *The Sun* na naslovnici proslavio s pokličem „Two Nil“, upućujući, čini se, ne samo na pobjedu Engleske 2-0, nego na svojevrsnu dvostruku pobjedu – jednu na terenu, a drugu izvan njega. Naslov su popratile i dvije fotografije, „trijumfirajućeg kapetana Engleske Alana Shearera i prkosnog engleskog huligana“ (Garland, Jon, Rowe, Michael, *The ‘English Disease’ – Cured or in*

Od problema navijačkog nasilja vezanog uz nogomet, koji nema svoju istinsku paralelu u SAD-u, ideologijski i politički znatno su zanimljivije promjene u politici maloljetničkog pravosuđa (*youth justice*). Nakon prikaza promjena u tom segmentu kaznene politike, bit će riječi o elektroničkom nadzoru i sustavu probacije te o problematici politike privatizacije zatvora u Engleskoj i Walesu. Uz kratak zaključak o politici kažnjavanja u Ujedinjenom Kraljevstvu u usporedbi sa SAD-om time su stvorene sve pretpostavke za analizu transfera kaznene politike između te dvije složene države.

Komparativno gledajući, u usporedbi s drugim zemljama Zapadne Europe, suvremeno je englesko maloljetničko pravosuđe kazneno nastrojeno, pretpostavljajući prakse kažnjavanja prijestupnika normativizmu socijalnoga rada i edukacije.³⁵ Djeca u Engleskoj danas mogu kazneno odgovarati već od 10. godine života, tj. nisu, pravno gledajući, nesposobni za krivnju i zločin (*doli incapax*) do 14. godine kao u Hrvatskoj. Gotovo viktorijanska rekriminalizacija djece od koje laburisti devedesetih nisu bježali nije se uspješno povezala s deklariranom socijalnom politikom koja bi uklonila uzroke zločina. Naglašenija je bila politika prema kojoj „nema više isprika“ i prema kojoj i mladi prijestupnik treba „platiti svoj dug društvu“. Nema spora da je „kaznena orijentacija sustava maloljetničkog pravosuđa“ bila temeljna odrednica laburističke vlasti u devedesetima i kasnije.³⁶ Jesu li oni u tom pogledu nastavili politiku konzervativaca? Razvoj iz razdoblja manje kaznenosti države blagostanja prema povećanoj kaznenosti u području maloljetničkog pravosuđa nije bio ujednačen. U vrijeme premijerskog mandata Margaret Thatcher osamdesetih, u području maloljetničkog pravosuđa ipak je prevladala filozofija „kaznene štedljivosti“.³⁷ Niz mjera trebao je dovesti do preusmjeravanja mladih prijestupnika iz kaznenog sustava u mekše aranžmane društvene kontrole, odnosno u konačnici ih zadržati podalje od zatvora koji za državu nikako nije jeftina kaznena mjera: primjerice, povećanje dobi u kojoj je dopušten postupak pred sudom za maloljetnike (17 na 18 godina) i ukidanje smještanja u domove zatvorenog tipa za 14-godišnjake. Promjenu politike u devedesetima Allen ne pripisuje linearnom povećanju kaznenosti u populaciji i odgovoru politike na te zahtjeve. „Štedljivija“ kaznena politika 1980-ih pripisuje se „entuzijazmu praktičara“ koji su mogli nametnuti svoju agendu jer javnost nije bila posebno zainteresirana za to pitanje: „Samo je u određenoj mjeri opravdano tumačiti promjenu kao kretanje od *manje kaznenosti* prema *većoj kaznenosti*. Prije se čini da su kazneni stavovi u osamdesetima i ranim devedesetima bili u stanju mirovanja. Uistinu, zamah politike koja preusmjerava iz kaznenog sustava nije razvijen na valu

Remission? An Analysis of Police Responses to Football Hooliganism in the 1990s, *Crime Prevention and Community Safety*, vol. 1, 4/1999., str. 41).

35 O modelima politike maloljetničkog pravosuđa v. u: Hoge, Robert, *Advances in the Assessment and Treatment of Juvenile Offenders, Kriminologija i socijalna integracija*, vol. 17., 2/2009., str. 49-51.

36 Allen, Rob, 'There Must be Some Way of Dealing with Kids': Young Offenders, Public Attitudes and Policy Change, *Youth Justice*, vol. 2., 1/2002.

37 Ibid., str. 4.

narodne podrške, nego u kontekstu indiferentnosti javnosti i snažnog entuzijazma praktičara“.³⁸

Pitts takvu politiku konzervativaca naziva „paradoksom Margaret Thatcher“. On piše kako se diskurzivne tirade Margaret Thatcher o maloljetnim huliganima, ustvari, nisu pretočile u „drakonske politike“: „Torijevci su usvojili prilično jednostavnu strategiju prepuštanja upravljanjem sustava maloljetničkog pravosuđa birokratima Ministarstva unutarnjih poslova,³⁹ dok im je, s druge strane, bilo strašno važno da uspije njihov križarski rat za slobodno tržište i to da poraze Argentinu, sovjetski komunizam i sindikate“.⁴⁰ Vrijedi prenijeti Pittsov opis ishoda takve politike, ali i naslijeđenih kontradikcija iz vremena rehabilitacijskog i odgojnog pristupa britanske države blagostanja šezdesetih, koji je prethodio reformama konzervativaca u osamdesetima: „Između 1981. i 1990. broj maloljetnika osuđenih na neku vrstu zatvora pao je s 7.700 na 1.900 godišnje... No, iza scene, bilo je jasno da je sustav maloljetničkog pravosuđa koji je naslijedila vlada Margaret Thatcher bio u neredu. To je bila nekoherentna mješavina socijalno orijentiranih mjera uvedenih Zakonom o djeci i mladeži iz 1969. i dnevnih centara, popravnih domova i borstala⁴¹ prethodnoga razdoblja.“⁴²

Diskurzivne konstrukcije ovog tipa treba uzeti s određenom rezervom. One ne moraju značiti blagost ili toleranciju prema mladim prijestupnicima. „Društvena autoritarnost“,⁴³ koja se opravdano vezuje uz konzervativce, značila je ujedno i druge načine kontrole i represije: ako kazne nisu bile drakonske, u mediju skupoga zatvorskog smještaja, to ne znači da nije bilo drugih oblika kontrole, koje prethode zatvoru u kao „totalnome obliku kontrole ponašanja“: rutinskih provjera, obveznih javljanja u centre za procjenu, programa usmjeravanja ponašanja i boravka u institucijama poluotvorenog tipa.⁴⁴ Jednako tako, smanjenje na strani sudskih statistika treba staviti u kontekst povećanja onih policijskih i upravnih, a izjave o broju slučajeva treba staviti i u kontekst promjene dobne strukture populacije: manje mladih u populaciji znači i manje zločina mladih u apsolutnim razmjerima.⁴⁵ A kako, konačno, napominje Pitts, koji je politici konzervativaca uz štedljivost

38 Ibid., str. 5.

39 U izvorniku *Home Office*. Ministar na čelu Home Officea bio je zadužen za kaznenu politiku, a široko koncipirano Ministarstvo unutarnjih poslova bilo je zaduženo za pitanja pravosuđa do 2007., kada je oformljeno posebno Ministarstvo pravosuđa (*Ministry of Justice*) koje je preuzelo i objedinilo funkcije ranije disperzirane po različitim resorima.

40 Pitts, op. cit. 2003., str. 142.

41 U Velikoj Britaniji i Irskoj „borstal“ je naziv za odgojnu ustanovu zatvorenog tipa za mlade prijestupnike, najčešće izdvojenu negdje u ruralnom krajoliku. Naziv je dobila po mjestu Borstal, kod Rochestera u grofoviji Kent, romantičnome „Vrtu Engleske“, gdje je početkom 20. stoljeća u pogon pušten prvi takav zatvor. Izraz se koristi i u širem smislu, za bilo koju zatvorenu kaznenu ustanovu.

42 Pitts, op. cit. 2003., str. 142.

43 Pratt, John, Crime, time, youth and punishment, *Contemporary Crises*, vol. 13., 3/1990., str. 220.

44 Ibid., str. 237-238.

45 Pitts, op. cit. 2003., str. 144.

pripisao i humanost, cijeli je sustav institucija koje tretiraju maloljetne delinkvente preuzet iz prošlog razdoblja što znači da on ima svoju institucionalnu inerciju mimo političkih proklamacija i programa političke elite na vlasti.

Ako postoje dvojbe u interpretaciji nasljeđa politike maloljetničkog pravosuđa u doba vladavine konzervativaca osamdesetih, iduća faza⁴⁶ u razvoju maloljetničkog pravosuđa donijela je „porast – bez presedana i naizgled nezaustavljiv – u nadzornom i sigurnosnom lišavanju slobode prijestupnika dječjeg i adolescentskog uzrasta u Engleskoj i Walesu, kroz devedesete i u 21. stoljeće: porast koji je dobio oštar uzlet pod Novim laburistima“.⁴⁷ Akademski ljevičari stoga nije propustila istaknuti „atipičnost“ Engleske i SAD-a „u njihovu odgovoru na prijestupe maloljetnika“,⁴⁸ suprotstavivši im pomalo romantizirane prikaze maloljetničkog pravosuđa u drugim europskim zemljama, često više iz prošlosti nego iz sadašnjosti: „rehabilitaciju i kulturu tolerancije“ u Nizozemskoj, posebne policijske jedinice za mlade u Belgiji, u kojima policajci često imaju diplomu socijalnoga rada i sudska pomilovanja i politiku „liberta controllata“ u Italiji.⁴⁹ Uz naknadno nabranje priličnog broja iznimki, Muncie je ustvrdio: „Nigdje u Europi, osim u Engleskoj, Walesu i Irskoj, ne može se roditelje izložiti mjerama kaznenog nadzora koje su dio regulacija iz područja maloljetničkog pravosuđa. Nigdje u Europi, osim u Engleskoj i Walesu nisu zabrane kretanja, elektronički nadzor i kućni pritvor tako entuzijastično usvojeni kao vjerodostojna sredstva za bavljenje s mladima“.⁵⁰ Muncie također spominje „političku radijaciju od ubojstva Jamesa Bulgera 1993.“, uspoređujući s njim slučaj ubojstva petogodišnje djevojčice u Trondheimu koju su ubila dva šestogodišnjaka, ističući različiti pristup slučaju, no bez previše detalja

46 Rutherford razlikuje osamdesete i devedesete kao dvije faze razvoja maloljetničkog pravosuđa u Engleskoj i Walesu. Osamdesete karakterizira diverzija i dekarceracija, odnosno preusmjerenje iz sudstva i redukcija zatvorske populacije. Broj slučajeva koji su razmatrani na sudu pao je, za mladiće, s oko 80.000 na 20.000, a broj mladića osuđenih na zatvor u tom je razdoblju pao s 7.500 na 1.500: „Drugim riječima, mjesto odlučivanja namjerno je prebačeno sa sudova na policiju“ (Rutherford, op. cit., str. 100). Konzervativci su se pozivali na „prirodne sile obitelji i društva“, a broj registriranih prijestupa pao je s oko 175.000 na oko 110.000, odnosno „ako se mjeri prema poznatim počiniteljima, maloljetnički kriminal osjetno je pao za vrijeme 1980-ih“ (ibid., 100). Zanimljivo broj počinitelja u 1990-ima i dalje je padao, ali se kaznenost promijenila. Zakon iz 1998. predvidio je i smještanje djece od 12 godina u institucije zatvorenog tipa: samo godine 2000. oko 700 počinitelja mladih od 15 godina bilo je institucionalizirano, a broj maloljetnika od 15 do 17 godina, lišenih slobode, povećao se s oko 4.500 početkom 1990-ih na oko 7.000 početkom 2000-ih. *Zeitgeist* prve faze Rutherford sažima u geslu konzervativaca o „minimalnoj intervenciji“, a druge u laburističkom „nema više isprika“ (ibid., 101). Noviji razvoj maloljetničkog pravosuđa priziva i slikovitu usporedbu sa „sjenom rane viktorijske Engleske kada su se ‘mali ljudi’, jedva tinejdžeri, suočavali ne samo s dugim danima i noćima u tvornicama nego i s transportom u Australiju ili čak smrtnom kaznom“ (ibid., 102).

47 Pitts, op. cit. 2003., str. 134.

48 Muncie, John, Policy Transfers and ‘What Works’: Some Reflections on Comparative Youth Justice, *Youth Justice*, vol. 1., 3/2001., str. 31.

49 O posljednjemu v. u tekstu pronicljivog kaznenog komparatista: Nelken, David, Italian Juvenile Justice: Tolerance, Leniency or Indulgence?, *Youth Justice*, vol. 6., 2/2006.

50 Muncie, op. cit., 32-33.

o norveškom slučaju. „U Norveškoj se to ubojstvo uvijek shvaćalo kao tragedija u kojoj lokalna zajednica dijelu kolektivnu sramotu i odgovornost. Dječake se nikad nije imenovalo. Vratili su se u školu dva tjedna nakon događaja“.⁵¹ Unatoč drukčijoj povijesti razvoja i institucionalnim putovima, politika maloljetničkog pravosuđa u Engleskoj i Walesu, nasuprot uvodno citiranim skeptičnim komparatistima, počela je donekle nalikovati onoj u SAD-u.

4. PROBACIJA I ZATVORI: PRIVATIZACIJA KAO ORUĐE UPRAVLJANJA KAZNENOM POLITIKOM

Prije zaključka prikaza kaznene politike u Engleskoj i Walesu i kratkog razmatranja o britanskoj politici sudova i kaznenoj kulturi, potrebno je, iz razloga pružanja cjelovitog konteksta za analizu transfera kaznene politike, raščlaniti društvene i tehničke inovacije u području tehnologije kažnjavanja. Riječ je o razvijanju sustavu probacije⁵² koji je popratila tehnička inovacija elektronički nadzora⁵³ i o politici privatizacije zatvora. Oba procesa imala su paralele i uzo-

51 Ibid., 31, 33. James Bulger je dječak koji nije navršio niti tri godine kada su ga mučila i ubila dva desetogodišnjaka, nakon što su ga, iskoristivši majčinu privremenu nepažnju, oteli u šoping centru na području Liverpoola. Slučaj je u literaturi, za razliku od šture norveške crtice koju nudi Muncie (o norveškom slučaju v. nešto detaljnije u: Green, David, *Feeding wolves: punitiveness and culture, European Journal of Criminology*, vol. 6, 6/2009., str. 522), detaljno i komparativno poučno uspoređen s ubojstvom Juna Hasea u Japanu, desetogodišnjaka kojemu je glavu odrubio jedan četrnaestogodišnjak koji je prethodno ubio i Ayaku Yamashitu, desetogodišnju djevojčicu. No za razliku od tog slučaja, identitet britanskih ubojica je otkriven, u suđenju nisu dominirali „psihijatrijski koncepti“, nego se sudac u znatno većoj mjeri služio moralističkim jezikom „zla, pokvarenosti i lukavštine“, a raspoloženje javnosti prema maloljetničkom pravosuđu i djeci ubojicama vjerojatno je najbolje sažeo konzervativni filozof Roger Scruton: zalažući se za uvođenje smrtne kazne, on je u jednom tabloidu počinitelje nazvao „zlim čudovištima“ i požalio se što će ih umjesto pravde „neko vrijeme maziti i dadiljati službene institucije kako bi povećale naše gađenje“ (Smith, David, Sueda, Kiyoko, *The killing of children by children as a symptom of national crisis: Reactions in Britain and Japan, Criminology & Criminal Justice*, vol. 8., 1/2008., str. 10, 13).

52 Na anegdotalnoj razini, romantični početci probacije smješteni su u sredinu 19. stoljeća: „Godine 1841., John Augustus, bostonski postolar, uvjerio je suca Petera Oxenridgea Thatchera da mu prepusti nadzor nad čovjekom koji je optužen da je obična pijanica. Nakon tri tjedna kušnje, čovjek je uvjerio suca da se promijenio pa je, umjesto zatvora, dobio samo nominalnu globu. Tako je rođen prvi probacijski službenik i početci probacije u Sjedinjenim Državama.“ Jacobson, Michael, *Probation Officers, Encyclopedia of Law Enforcement*, London, Sage, 2004., http://www.sage-ereference.com/lawenforcement/Article_n153.html (pristupljeno 16. 11. 2008.). Riječ je doista o kušnji subjekta u režimu discipline, ali u tretiranju teme autor se drži diskursa pozitivnog prava Republike Hrvatske.

53 Elektronički nadzor (*electronic monitoring*) može se koristiti u različite svrhe unutar kaznenog postupka: kao alternativa pritvoru, kao glavna, sudski izrečena sankcija, kao sankcija kojom se naknadno zamjenjuje kazna zatvora, kao oruđe kontrole otpusta iz zatvora, probacije ili uvjetne kazne (u posljednjemu slučaju, umjesto u zatvoru, posljednji se dio kazne služi kod kuće uz nadzor). Elektronički se nadzor najčešće koristio kao prateći uvjet

re u SAD-u, a svakako je – ne ponajmanje s obzirom na otvorenost sustava probacije tržišnom natjecanju ponuđača kaznenih usluga⁵⁴ – riječ o „poduzetništvu kažnjavanja“,⁵⁵ pojmu koji najbolje funkcionira u anglosaksonskim kulturnim, pravnim i političkim jedinicama, a usko je povezan s različitim dimenzijama privatizacije javnih funkcija kažnjavanja te ga vrijedi prethodno objasniti, kako bi se bolje razumjelo kontekst bujanja elektroničkog nadzora i privatizacije zatvora, kaznenopolitičkih procesa važnih u naraciji o transferu javnih politika.

Privatizacija je i dalje globalno prisutan trend vezan za proračunska ograničenja i proklamacije štednje u javnome sektoru, no postavlja se pitanje zašto je, u području kaznene politike, ona ipak najviše došla do izražaja u SAD-u i Britaniji? Feeley, koji epizodu privatizacije zatvora vidi samo kao još jednu od povijesnih epizoda u kojoj privatna inicijativa oblikuje kaznenu politiku (poput jamčevine, kaznenih kolonija i širenja zatvora u 19. stoljeću), smatra da se trendovi privatizacije u anglosaksonskim zemljama očituju, između ostaloga, zbog specifičnih institucionalnih obilježja kaznenog pravosuđa. Pozivajući se na utjecajne analize Mirjana Damaške, on piše kako „slaba“, reaktivna država zajedno s akuzatornim kaznenim procesom, koji se idealno shvaća kao sukob ravnopravnih stranaka u kojemu sudac preuzima ulogu „pasivnog arbitra“, dovodi do snažnijeg utjecaja privatne inicijative u kaznenoj politici. Anglosaksonski su politički sustavi općenito obilježeni fragmentacijom i podjelom moći. U njima nema središnje definirane instance koja je opterećena implementacijom politike, a to posebno vrijedi u području pravosuđa, što stvara potrebu za poduzetnicima kažnjavanja. Ukratko, „u angloameričkom pravnom sustavu, nitko nije glavni. Kao u teoriji tržišta, teorija sučeljavanja počiva na uvjerenju da će sudar ograničenih, stranačkih interesa proizvesti najbolje ishode. Ali, za razliku od ekonomskog tržišta, pravni je sustav zatvoren. Uloge su dobro definirane, ima malo mjesta za promjenu. To je situacija u kojoj je vjerojatno da će inovacija biti uvedena izvana“.⁵⁶

Feeley nastoji pokazati da su poduzetnici oblikovali sustav kažnjavanja u Velikoj Britaniji i SAD-u, pa i to da su oblikovali suvremeni izgled anglo-

kazne rada za opće dobro ili kućnog pritvora. Na razini tehnološke izvedbe, nadzor poprima dva osnovna oblika: emitiranje kontinuiranog signala (*continuous signaling*) ili programirani kontakt (*programmed contact*). U prvom se slučaju kontrolira signal koji se cijelo vrijeme emitira (kompjutor nadzire signale koje iz narukvice prima *receiver*), a u drugome se izvršavanje uvjeta kazne provjerava periodičnim pozivima koji trebaju utvrditi da je kažnjenik prisutan u svom domu. Ta se provjera katkad naziva elektroničkim rukovanjem (*electronic handshake*). O elektroničkom nadzoru v. pregledno u: Baker, Melissa, *Electronic Monitoring, Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*, London, Sage, 2004., http://www.sage-ereference.com/prisons/Article_n109.html (pristupljeno 17. 11. 2008.), odakle su sažete prethodne informacije (nadajući se da tehnički aspekt naracije još uvijek nije anakron). Premda se najavljivala, tehnologija elektroničkog nadzora u vezi s ustrojavanjem probacijske službe do zaključivanja ovog teksta nije zaživjela u Hrvatskoj, za razliku od Bosne i Hercegovine i Srbije.

54 Usp. Garside i Ford, op. cit.

55 Feeley, op. cit.

56 Feeley, op. cit., 324.

saksonskoga kaznenog pravosuđa u cijelosti, koje, globalno gledajući, postaje najpopularniji institucionalni model.⁵⁷ Uz niz privatnih zatvora i korekcijskih programa za mlade, koji u današnjem vremenu nastavljaju anglosaksonsku tradiciju kaznenog poduzetništva, Feeley u intrigantnom tekstu posebno ukazuje i na novi pothvat kaznenog poduzetništva, povezan s mogućim širenjem socijalne kontrole: „Foucaultova vizija samodiscipline pojačane pomažućim profesijama sada se može upotpuniti s elektroničkom pomoći“.⁵⁸ Riječ je o spomenutom nadzoru pomoću elektroničke narukvice (ili često nanogvice), tehnologijom blisko povezanom s probacijskim nadzorom koji se proširio u kaznenoj politici Ujedinjenog Kraljevstva i izazvao brojne kontroverze, pa i asocijacije na Orwellovu 1984.

Razvoj sustava probacije uz elektronički nadzor pomoću narukvica u Ujedinjenom Kraljevstvu njegovi su zagovornici prikazali kao spasonosno rješenje financijskog rasterećenja kaznene politike koje ujedno zadržava kontrolu nad prijestupnikom i zadržava dovoljnu mjeru kaznenosti. Kao sastavni do suvremenih probacijskih režima, elektronički nadzor je zanimljiv kao primjer komparativno uspješne kaznenopolitičke inovacije: „Usprkos mitskom pojavljivanju u Novome Meksiku 1983. kada je sudac Jack Love navodno bio inspiriran stripom *Spiderman*, elektronički nadzor prijestupnika sigurno je fascinantniji primjer transfera javne politike. Danas se upotrebljava u zemljama kao što su Kanada, Švedska, Nizozemska, Singapur, Australija, Novi Zeland, Izrael, Finska, Škotska“; no kako, odmah zatim dodaje Mair, analizirajući britanski slučaj: „Izvrstan primjer transfera javne politike nije nužno i primjer stvaranja politike zasnovanog na dokazima“.⁵⁹

Korištenje elektroničkih narukvica za nadzor u Ujedinjenom je Kraljevstvu u promatranom razdoblju bilo „politika visokog profila“ u javnosti.⁶⁰ Mair piše kako su oni koji proizvode narukvice isticali njihove prednosti kao i poduzetnici kažnjavanja, institucionalno smješteni unutar birokracije kaznenog pravosuđa. No on ističe da, u pogledu „ušteđe novca, rezanja zatvorskih brojki i poboljšanja kredibilnosti probacije“, taj sustav nije imao jasne učinke. Pri uvođenju te tehnologije nije bilo presudno „stvaranje politika zasnovano na dokazima“ nego politička logika: „nije bilo uvjerljivih kriminologijskih razloga za uvođenje elektroničkog nadzora. Privlačnost novine, politička ambicija i ideologija privatizacije najvjerojatnije su bili ključni čimbenici“.⁶¹ Nakon početnog ideološkog zanosa i zagovaranja, kasniji razvoj je „bio fragmentiran, pragmatičan niz političkih koraka koji su se oslanjali na tvrdnje da je stavljanje narukvice zahtjevno za prijestupnike koji trebaju disciplinu, kao i to da je ono lako dostupno kao opcija . . . koju se može primijeniti“ s bilancom da se tehnologija održala, odnosno da nije došlo do toga da se „baci u kantu za smeće propalih kaznenih inicijativa“.⁶²

57 Ibid., 326.

58 Ibid., 339.

59 Mair, George, *Electronic monitoring in England and Wales: Evidence-based or not?*, *Criminal Justice*, vol. 5., 3/2005., str. 262.

60 Ibid., str. 263.

61 Ibid., str. 265.

62 Ibid., str. 272, 273.

Privatizacija zatvora isprva je i u Britaniji bila kontroverzna tema, no privatni su zatvori ubrzo nakon osiguranja zakonskih okvira ranih devedesetih postali uhodani dio svakodnevnog funkcioniranja kaznene politike. Rani protivnici privatizacije zatvora i njezini zagovornici svoje su pozicije potkrijepili već klasičnim argumentima koje će se ukratko navesti. Isprva se govorilo kako je „dopuštati ljudima da profitiraju od kažnjavanja neprihvatljivo... na moralnim i simboličkim osnovama“; osuđivalo se i „formiranje ‘zatvorsko-industrijskog kompleksa’ koji potencijalno podriva korekcijsku administraciju i korumpira korekcijsku politiku“, dok se s druge strane inzistiralo na „fiskalnim prednostima“ sugerirajući da su „privatni zatvori... odgovorniji“ i da se „njima... bolje upravlja od javnih zatvora“, kao i to da „privatizacija donosi prijeko potrebnu inovaciju i kompetitivni pritisak u tradicionalno neefikasnu industriju, opterećenu sindikalizmom“. ⁶³ Neki su pak tvrdili da se ništa bitno ni ne mijenja, „da privatizacija kažnjavanja nije uopće privatna, jer su ugovorne strane (ili bi to trebale biti) tako ograničene javnim obvezama da je zapravo riječ o agentima države u nešto drukčijem ruhu“. ⁶⁴ Nasuprot dovođenju u pitanje pothvata u kojemu se „tijelima s primarno komercijalnom motivacijom daje ovlasti prisile nad zatvorenicima“, isticalo se da rano protivljenje privatizaciji počiva na brkanju „alokacije kažnjavanja“, što ostaje uloga države u okviru njezinih javnih ovlasti i „administracije kažnjavanja“, što se može prenijeti na privatna tijela. Država samo povjerava pravo kažnjavanja, a „u konačnici, zatvori javnog i privatnog sektora jednako crpe svoje ovlasti iz prava“. ⁶⁵ Tim se prigovorom ipak nije riješilo pitanje iskrivljenih poticaja: korekcijska industrija profitira ili barem ostaje u poslu dok su zatvori popunjeni, a profit se u tom poslu, kao i u svakom drugom, može osigurati širenjem ili štednjom na standardu, s tim da „korisnici“ zatvorske usluge ne mogu, ako su nezadovoljni uslugom, otići drugom ponuđaču. ⁶⁶ Također, s obzirom na to da je riječ o kompanijama čije dionice fluktuiraju na tržištu, veća je vjerojatnost prikrivanja problema ili incidenta koji samom svojom pojavom u javnosti snižava vrijednost kompanije i slabi njezinu tržišnu poziciju. ⁶⁷

63 Pozen, David. Managing a Correctional Marketplace: Prison Privatization in the United States and the United Kingdom, *Journal of Law & Politics*, vol. 19., 3/2003., str. 256.

64 Robbins, Ira, *Legal Dimensions of Private Incarceration*, Washington, DC, American Bar Association, 1988. nav u: Feeley, op. cit., str. 322.

65 Genders, Elaine, Legitimacy, accountability and private prisons, *Punishment & Society*, vol. 4., 3/2002., str. 290.

66 Inspekcije su uglavnom pohvalile privatne zatvore u Britaniji, ali bilo je i loših primjera, pa i zatvoreničkih pobuna, te je izražena zabrinutost da se standardi „mogu brzo srozati“ upravo zbog imperativa štednje (v. Pozen, 2003: 275-276, 281-282). Sličan *status quo* s dobrim i lošim primjerima te povremenim incidentima (i u privatno upravljanim i javnim zatvorima) nastavio se do kraja promatranog razdoblja, kada se u Engleskoj i Walesu nalazi 14 privatnih zatvora, kojima ugovorno upravljaju privatne kompanije Sodexo, Serco i G4S (HMPS, 2017.). Ekvivalentne rasprave prate prisutnost privatnih konzorcija u sustavu probacije (usp. Garside i Ford, 2015.).

67 V. Sheldon, Randall, Prisons And Jails, Economics Of, *Encyclopedia of Law & Society: American and Global Perspectives*, London, Sage, 2007, http://www.sage-ereference.com/law/Article_n545.html (pristupljeno 16. 11. 2008.).

No, s druge strane, kako problemi u zatvorskom sustavu povlače i odgovornost javnih činovnika, njihovo prikrivanje može jednako biti obilježje upravljanja u javnome sektoru.

Od sredine devedesetih 20. stoljeća ugovori za privatne zatvore u Ujedinjenom Kraljevstvu ne uključuju samo pojedine funkcije poput menadžmenta, nego cijelu shemu „dizajna, izgradnje, upravljanja i financiranja“⁶⁸, pa „nema sumnje da država sada djeluje u skladu s neoliberalnom agendom koja promovira miješanu ekonomiju pružanja sigurnosti i kontrole zločina“.⁶⁹ Po toj su shemi u devedesetima privatne tvrtke i konzorciji izgradile u cijelosti „privatne“ zatvore.⁷⁰ Britanska je politika privatizacije zatvora, kako tvrdi Genders, ukazala na važnost preciznog uglavljiivanja stavki ugovora i toga što se očekuje od privatnih tijela koja upravljaju zatvorima, a kao problem se pojavila i ograničena evaluacijska usmjerenost na indikatore izvedbe pri čemu se ignoriraju stvarni učinci različitih rehabilitacijskih programa u zatvorima. U konačnici, britanski slučaj privatizacije zatvora pokazao je da je filozofija privatnog poslovanja ipak izmijenila način funkcioniranja zatvora: administracija kažnjavanja nipošto nije tehničko pitanje provedbe prethodne političke odluke o alokaciji, nego politički proces cjenkanja i upravljanja u kojem različiti diskursi i tehnologije oblikuju subjekte uključene u proces.

Iz hrvatske perspektive prepoznatljiv dio javne rasprave o privatizaciji zatvora uključio je i stalno isticanje cijene zatvorenika kao tereta poreznim obveznicima. Ona je u Britaniji procijenjena na 25.000 funti godišnje po zatvoreniku (s programom reforme, recimo za seksualne prijestupnike, i do 30.000 funti), a različite varijante izvanzatvorskog nadzora koštaju, drži se, oko 2.500 godišnje po slučaju, dok u SAD-u zatvorenik košta državu 45.000 dolara godišnje.⁷¹ Te brojke postaju posebno dramatične kad je riječ o dugotrajnim kaznama. Riječima Lorda Phillipsa, bivšeg Lorda Vrhovnog suca Engleske i Walesa (*Lord Chief Justice of England and Wales*): „Ako odlučite zatvoriti čovjeka na minimalno 30 godina, vi investirate jedan milijun funti u njegovo kažnjavanje. Tim bi se iznosom moglo platiti poprilično mnogo kirurških operacija ili puno pomoćnih programa u školama gdje se osoblje muči s problemima poučavanja djece koja niti ne znaju engleski“.⁷²

68 Eng. *DCMF scheme – design, construct, manage, finance*.

69 Genders, op. cit., 286-287.

70 Usp. „Zakon o kaznenom pravosuđu iz 1991. sadržavao je odredbu koja dopušta da se upravljanje bilo kojim zatvorom . . . ugovori s bilo kojom agencijom koju bi Ministarstvo unutarnjih poslova smatralo prikladnom. U travnju 1992. *Group 4 Security* dobila je ugovor da upravlja Woldsom, novom institucijom posebno namijenjenom za pritvorenike, a drugi se zatvor, Blakenhurst, otvorio 1993. pod upravom *UK Detention Services*, povezane s *Corrections Corporation of America*. Otada se privatizacija ubrzala pa su zatvori Buckley Hall, Doncaster, Forest Bank, Lowdham Grange, Kilmarnock [u *Škotskoj*, v. *bilj.* 54, *nap.* K.P.], Altcourse i Parc, i popravni domovi Medway i Hassockfield, svi privatno vođeni“ (Newburn, 2002.: 170).

71 Marsh, Kevin, Fox, Chris, The benefit and cost of prison in the UK: The results of a model of lifetime re-offending, *Journal of Experimental Criminology*, vol. 4, 4/2008., str. 413.

72 Phillips, Nicholas, *Who Decides the Sentence?*, Godišnje predavanje Zaklade za obrazovanje zatvorenika (*Prisoners' Education Trust Annual Lecture*), 14. 10. 2008., <http://www.prisonerseducation.org.uk/index.php?id=211> (pristupljeno 4. 3. 2011.).

Snažno ekonomski dimenzioniranim tehnologijskim inovacijama u kažnjavanju, propitivanjem cijene zatvora, pa i zadovoljstva kažnjenika koji je danas gotovo redefiniran kao korisnik kaznene usluge, primjerice u slučaju elektroničkog nadzora,⁷³ slučaj Engleske i Walesa pokazao je kako je *homo criminalis* (po)stao *homo economicus*.

Na kraju promatranog razdoblja kazneno pravosuđe u Engleskoj i Walesu pokazuje se kao splet institucija opterećen politikom štednje i smanjenja osoblja. S obzirom na općenitu politiku štednje u javnom sektoru, redukciju socijalnih službi i njihova djelovanja, razložno je govoriti o povećanom pritisku na instrumente kaznene politike – na policiju koja je radi prostora i specifične problematike ovdje izostavljena,⁷⁴ ali napose zatvorski sustav koji su konzervativci, radi prenapučenosti, povećane stope nasilja i samoubojstava, stavili visoko na listu reformskih prioriteta pa bi se u veljači 2017. trebao otvoriti novi (muški) zatvor u Walesu, HMP Berwyn, s kapacitetom zaprimanja dvije tisuće zatvorenika što ga čini najvećim zatvorom u Ujedinjenom Kraljevstvu.⁷⁵

5. OD KAZNE NE KULTURE DO KAZNENOG TRANSFERA: IDEOLOGIJA I UVOZ KAZNE NE POLITIKE

Odakle takav niz promjena u različitim segmentima kaznene politike – prema strožem kažnjavanju i povećanju zatvorskih kapaciteta, koji i dalje nisu dovoljni za prihvrat kažnjenih? Može li se govoriti o engleskoj kaznenoj kulturi koja bi objasnila kazneni zaokret? Za odgovor na ovo pitanje može poslužiti tekst Iana Loadera, još jednog oksfordskog profesora kriminologije, koji se založio za „kaznenu umjerenost“ koja bi se zasnivala na tri elementa: „suzdržanosti, štedljivosti i dostojanstvu“.⁷⁶ Kako u istome tekstu navodi sâm Loader, Jonathan Simon, američki kriminolog i profesor kaznenog prava na Sveučilištu Berkeley, odgovorio mu je da je kaznena umjerenost vrlo „engleska stvar“ koja će teško imati uspjeha u SAD-u. Poanta ovog navoda jest da je kazneni populizam u većoj mjeri problem ili jednostavno način djelovanja medija, posebice tabloida, dok kulturne dispozicije, kakve god one bile, nisu faktor koji može dobro objasniti proliferaciju, postroženje i brojne reforme kaznene politike. Također, unatoč presedanskom sustavu i sudbenoj doktrini *stare decisis*, u Ujedinjenom se Kraljevstvu promjena kaznene politike ne može ni parcijalno valjano opisati pomoću politike sudova. U području kaznene politike, suverenost je u rukama parlamenta, a kaznena moć u rukama izabrane egzekutive. Nema ekvivalentne institucije američkome Vrhovnom sudu – povlaštenom interpretu ustava koji, uostalom, u Ujedinjenom Kraljevstvu nije

73 V. Mair, op. cit.

74 V. Garside i Ford, op. cit.

75 Shaw, Danny, What is going wrong with the prison system? *BBC News*, 26. 1. 2017., <http://www.bbc.co.uk/news/uk-38596034> (pristupljeno 29. 1. 2017.).

76 Loader, Ian, For penal moderation: Notes towards a public philosophy of punishment, *Theoretical Criminology*, vol. 14., 3/2010.

zapisan na jednom mjestu. Ako odgovor o konvergenciji kaznene politike između Engleske i Walesa i SAD-a – koja se očituje u kaznenom populizmu i politici na razini elita koje donose strožu regulaciju i stvaraju nove klijente zatvorske sustavu te preslikama kaznenopolitičkih rješenja, tehnologijama i aranžmanima kažnjavanja poput privatizacije i elektroničkog nadzora⁷⁷ – ne leži u sličnostima kulturnih dispozicija, povećanim stopama zločina u „dekadentnom društvu i vremenu“ i institucionalnoj sličnosti (ako izuzmemo Feeleyeve argumente o otvorenosti kaznene politike za inovacije kaznenih poduzetnika na svim razinama), postavlja se pitanje što je uzrokovalo razmjernu sličnost kaznenih politika između SAD-a i UK-a, napose Engleske i Walesa? U ovom će se dijelu rada, pozivajući se na autore koji su istraživali tu problematiku, sugerirati da se barem dio odgovora može pronaći pomoću koncepta transfera javnih politika.

U studijama javnih politika već je nekoliko desetljeća prisutan snažan istraživački interes za prenošenje javnih politika između različitih političkih sustava koje je epohalno pojačano globalizacijom. Tu literaturu svakako treba uzeti u obzir pri komparativnom proučavanju kaznene politike. U teorijskom je opticaju veći broj termina poput konvergencije, izomorfizma, transfera, harmonizacije i učenja o javnim politikama. Nekad se značenjski primjenjuju bez velike strogosti, u osnovi kao niz metafora sa sličnom referencijom i ponešto ideološkog naboja. Što se tiče potonjega, primjerice, „harmonizacija“ snažno konotira nešto dobro i poželjno – često uz implicitno ili eksplicitno postuliranu pretpostavku da racionalno koncipirane vlade rješavaju javnopolitičke probleme, uče jedne od drugih i odgovaraju na slične pritiske iz okoline, pri čemu su im pripisani politička moć i autonomija, a njihovo se djelovanje ne može svesti na neke prethodne društvene ili ekonomske strukture.⁷⁸ Bez obzira na istovjetnost bitnog sadržaja o kojemu govore različiti termini, njihov ideološki naboj i dvojbene ili nedovoljno utemeljene teorijske postavke, literatura o konvergenciji javnih politika razvila je vokabular koji počiva na preciznim taksonomijama i tipologijama.⁷⁹ One opisuju slučajeve prijenosa javnih politika, operirajući s osnovnim kategorijama poput ciljeva, sredstava i okružja politika, pri čemu se može i ne mora eksplicitno razmatrati uzročne procese koji su, u krajnjoj liniji, proizveli sličnost javnih politika u različitim političkim sustavima,⁸⁰ ali se poseban fokus često stavlja na same političke mehanizme konvergencije koji, prema jednoj od klasifikacija, podrazumijevaju učenje, eksternalije, socijalizaciju i imitiranje.⁸¹

77 O SAD-u posebno v. Petković, Krešimir, Kazna u Americi: kaznena politika u SAD-u u vrijeme kaznenog zaokreta i nakon njega, *Politička misao*, vol. 53., 3/2016., str. 111-138.

78 Holinger, Katharina, Knill, Christoph, Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence, *Journal of European Public Policy*, vol. 12., 5/2005., str. 781.

79 Dolowitz, David, Marsh, David, Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, vol. 13., 1/2000., str. 9.

80 Usp. Knill, Christoph, Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, *Journal of European Public Policy*, vol. 12., 5/2005., str. 6.

81 Torben, Heinze, Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion. A Review of Current Approaches in Political Science, *KFG Working Paper Series*, 34, Kolleg-Forschergruppe The Transformative Power of Europe, Freie Universität Berlin, 2011., str. 3-33.

Dok je u već klasičnom i često citiranom sažimanju ove problematike početkom devedesetih Bennett tipološki razlučio oponašanje, umrežavanje elita, harmonizaciju i „penetraciju“,⁸² možda je, u gore navedenom smislu tipologijskog opisa prijenosa politike, korisnija tipologija koju su ponudili Holzinger i Knill, ciljajući jednostavno na razvoj „heurističkog modela“ koji će pomoći „sustavnoj analizi“ konvergencije.⁸³ U pogledu mehanizama transfera odnosno konvergencije u politikama, ti autori razlikuju tri tipična politička scenarija. Prvi je *harmonizacija*, vezana uz transnacionalne režime i pravnu obvezu usvajanja politika kojima, idealno, prethodi egalitarna deliberacija, recimo pri rješavanju problema zagađivanja ili transnacionalnog kriminala. Drugi tip podrazumijeva politički *pritisak*: države ili transnacionalni akteri na različite „mekše“ ili „tvrđe“ načine koriste asimetriju u moći i drugim političkim sustavima nameću određene javne politike, recimo pristup određenim resursima i klupskim dobrima globalne politike države članice uvjetuju programom reformi koje prethodno specificiraju, ovisno o vlastitim interesima i ideologijskim preferencijama. Treći je način usklađivanja politika *difuzija*, pod čime se misli na niz prelazaka javnih politika preko granica političkih sustava bez prisile ili kolektivnog političkog konsenzusa, odnosno bez „kolektivne obveze“.⁸⁴ Ta metafora upućuje na brojne scenarije preklapanja politika u kojima ulogu igraju političke ambicije elita i njihovi samostalni politički potezi, a prijenos politika može se opisati terminima poput učenja ili, apstraktnije, komunikacije, a ponekad i mimeze, više u kategorijama politologijskog ili gotovo biologijskog biheviorizma. Pri svemu tome, dakako, u toj će se literaturi naglasiti kako s obzirom na stvarnu empirijsku konvergenciju treba razlikovati preklapanje u deklariranim ili namjeravanim ishodima politika (*outputs*) i njihovim stvarnim učincima na razini implementacije (*outcomes*).

U stjecanju jasne analitičke slike o transferu kaznene politike u našem slučaju, mimo terminologijskih dosjetki i različitih skolastičkih detalja u samoj literaturi,⁸⁵

82 Bennett, Christopher, What Is Policy Convergence and What Causes It? *British Journal of Political Science*, vol. 21., 2/1991., str. 221-227.

83 Holzinger i Knill, op. cit., 862-867.

84 Ibid., 861.

85 V. primjerice temat posvećen transferu javnih politika u trećem broju *Political Studies Review* iz 2012. u kojemu „bijesne“ skolastičke rasprave o epistemologiji i ontologiji, deskripciji i heuristici, te konceptualizacijama odnosa strukture i djelovanja s obzirom na transfer javnih politika. Taj tip rasprave može donijeti korisnu konceptualnu klarifikaciju, raščišćavajući primjerice je li istraživanje transfera u konačnici bolje povezati s epistemologijom „kritičkog realizma“ ili „konstruktivističkog institucionalizma“ (Dolowitz, David, Marsh, David, The Future of Policy Transfer Research, *Political Studies Review*, vol. 10, 3/2012., str. 344), ali autorovo je mišljenje da ovaj pregled nije potrebno opterećivati epistemologijskom „teškom artiljerijom“. Naime, transfer javnih politika sasvim dobro funkcionira i kao poprilično „prizeman“ deskriptivni koncept koji empirijski opisuje i klasificira mehanizme i aktere prijenosa politike. Njih se zatim, kao što to ovaj članak nastoji učiniti, „prirodno“ smješta u više-manje zdravorazumske okvire odnosa strukture i djelovanja koji podrazumijevaju da različite društvene, ekonomske, političke i pravne strukture u određenom kulturnom kontekstu ograničavaju, ali i omogućuju djelovanje različitih aktera u sustavu. To, drugim riječima, znači da literaturu o transferu javnih politika za potrebe ovog članka autor shvaća

treba imati u vidu nekoliko momenata i pretpostavki analize.

Prvo, postoji određena strukturna, kulturna i tradicijska pozadina transfera politike koja ga, ovisno o sličnosti ili razlikama tog konteksta, olakšava ili otežava, a tome treba pribrojiti i suočavanje sa sličnim problemima unutar tih struktura. Američka i britanska kaznena politika u tom su smislu idealan slučaj za usporedbu i istraživanje transfera politike. Bez obzira na dijagnosticirane razlike u kulturnim dispozicijama, u pogledu „kulturnih veza“ i „nasljeđa javnih politika“⁸⁶ na relaciji Europa – SAD, ta je sličnost sigurno najveća između Ujedinjenog Kraljevstva i SAD-a. Treba, dakle, imati u vidu da je transfer javne politike koji podrazumijeva volju aktera na različitim razinama političkog sustava uvijek i donekle predeterminirana konvergencija uzrokovana strukturnim faktorima, koja proizlazi iz toga što se države suočavaju sa sličnim pritiscima, imaju usporediva kulturna nasljeđa, političke institucije i tradicije.

Drugo, u strukturalističkim okvirima sigurno postoji barem određena autonomija političkih elita u izboru retorike i političkih programa koju podrazumijeva koncept difuzije javnih politika pod koji treba podvesti ovdje analizirane promjene. Uloga elita i njihovih postupaka je važna i ne može se u cijelosti svesti na strukturne faktore, pa u analizi transfera kaznene politike svakako treba staviti naglasak na ulogu elita.

Treće, s obzirom na to da se stroža, diskurzivno i strukturno slična kaznena politika u SAD-u realizirala ranije,⁸⁷ smjer transfera nije upitan: on je išao iz SAD-a prema Britaniji, pa, imajući u vidu prethodnu točku, u analizi poseban fokus treba staviti na ideologiju, retoriku i politiku Novih laburista i njihovu sličnost s politikom i retorikom Clintonovih demokrata o kažnjavanju. Činjenica je da su se britanske političke elite, laburisti i konzervativci, kao i poduzetnici javnih politika u javnoj upravi i privatnom sektoru, prigrlili američke diskurse i javne politike, pri čemu je u smislu taksonomijske čistoće manje važno je li riječ o pukom „kopiranju“ ili eufemiziranoj „inspiraciji“.⁸⁸

Četvrto, konvergencija je kao pojam možda više zainteresirana za ishode, a pojam transfera više za sam proces, odnosno za „analitički odvojene klase

kao izvor različitih priručnih metafora koje osvjetljavaju različite aspekte procesa prijenosa politike (v. Stone, Diane, *Transfer and translation of policy*, *Policy Studies*, vol. 33., 6/2012.), dok, malo pretencioznije rečeno, odnos između difuzije koji naglašava strukturne faktore i samog transfera koji naglašava djelovanje aktera treba shvatiti „dijalektički“, kao i odnos između strukture i djelovanja općenito u smislu da je on „interaktivan i iterativan“ (Marsh, David, Sharman, J.C., *Policy diffusion and policy transfer*, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 270). Pritom se pretenzija da se riješi pitanje koja je konačna kauzalna instanca koja dovodi do određenih djelovanja i ishoda (primjerice, je li sve u konačnici svedivo na političku ekonomiju, kulturu ili pak „institucije“) i kojim epistemologijskim vokabularom opisati transfer (pozitivističkim, kritičko-realističkim ili konstruktivističkim) može privremeno staviti u zgradu.

86 Holzinger i Knill, op. cit., 793.

87 Newburn, Tim, *Atlantic crossings: 'Policy transfer' and crime control in the USA and Britain*, *Punishment & Society*, vol. 4., 2/2002., str. 176.

88 Dolowitz i Marsh, op. cit., str. 9.

mehanizama koji pridonose konvergenciji“,⁸⁹ ali treba analizirati jedno i drugo, bez obzira koje nazive dodijelimo našim analitičkim koncepcijama. Pitanje za analitičara jest kako je izgledao mehanizam transfera kaznene politike i koji su mu bili „konvergencijski“ ishodi? Dojam o razmjerno visokoj razini konvergencije kaznenih politika SAD-a i Ujedinjenog Kraljevstva, ponajviše Engleske i Walesa – što se ponajprije očitovalo u povećanju postojećih i uvođenju novih kazni, u emocionalnim i retributivnim političkim diskursima, u približavanju politike ljevice i desnice posebno u vezi s nasilnim zločinima, u sličnosti tehnologija i modela rada kaznenog pravosuđa i kažnjavanja – zaslužuje da se moguća konvergencija detaljnije ispita na obje razine – mehanizama transfera i ishoda, a pritom treba paziti da se razluče diskurzivna razina retorike i stvarna razina operiranja kaznene politike. U kratkom prikazu što slijedi autor će se osloniti na analize koje su dvojica britanskih znanstvenika objavili u nizu članaka⁹⁰ i saželi u interdisciplinarnoj studiji koja povezuje kriminologiju i političku znanost,⁹¹ nastojeći objasniti kako je američka kaznena politika osvojila Otok.

U pogledu prve točke, teoretičari kaznene politike ustanovili su strukturne i epohalne sličnosti. Garland je objasnio kako kompleks kasne modernosti, rastakanje diskursa i tehnologija države blagostanja i uzdrmanje poslijeratnog socijalno-liberalnog konsenzusa kaznene politike utječe na politiku kažnjavanja.⁹² Elite i poduzetnici javnih politika upućeni su na društvena kretanja i „duh“ epohe. No složen pojam javne politike podrazumijeva da se djelovanje elita ne otpiše simplicističkim strukturalizmom.⁹³ Newburn i Jones u tom smislu upućuju na samoskrivljenu „klintonizaciju“ Novih laburista, koju ipak smještaju u širu tradiciju posuđivanja iz američkih javnih politika i amerikanizaciju javnih politika u području kaznene politike. U pogledu mehanizma transfera, politički motivirane elite su odigrale ključnu ulogu, a slučaj transfera jasno se smješta u široke okvire difuzije, s naglaskom na imitaciju i mimezu. Da bi učili od demokrata, Tony Blair i Gordon Brown posjetili su SAD 1993, a zatim i 1997. godine, u kojoj su dobili izbore u Britaniji. Oni nisu bili impresionirani samo pojedinim institucijama američke kaznene politike, poput visokog povjerenika za borbu protiv droge – tzv. *Drugs Czar*, pri čemu se i retorika rata protiv droge probila na Otok⁹⁴ – nego su usvojili osnovnu pouku Clintonovih pobjeda na izborima koje su, između ostaloga, počivale

89 Holzinger i Knill, op. cit., str. 861.

90 Newburn, op. cit. Jones, Trevor, Newburn, Tim, Policy convergence and crime control in the USA and the UK: Streams of influence and levels of impact, *Criminal Justice*, vol. 2, 2/2002; Newburn, Tim, Jones, Trevor. Symbolic politics and penal populism: The long shadow of Willie Horton, *Crime, Media, Culture*, vol. 1., 1/2005. Newburn, Tim, Jones, Trevor, Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance, *Theoretical Criminology*, vol. 11., 2/2007.

91 Newburn, Tim, Jones, Trevor, *Policy Transfer and Criminal Justice: Exploring US Influence over British Crime Control Policy*, Maidenhead, Open University Press, 2007.

92 Garland, op. cit.

93 Jones i Newburn, op. cit. 2002.

94 Newburn, op. cit. 2002., str. 171.

na tome da se ostavi dojam čvrstoće i nepopustljivosti prema zločinu,⁹⁵ čemu su, kako smo vidjeli, laburisti dodali politički neispunjeni dio retoričke krilatice da treba biti i „čvrst prema uzrocima zločina“. U želji da konačno dobiju vlast, velike stranke su tavorenje u opoziciji zamijenile ideologijskim redefinicijama i *catch all* političkim strategijama koje su podrazumijevale određenu razinu strogosti kaznene politike i kaznenog populizma: «Kao ishod duge političke dominacije republikanaca u SAD-u i konzervativaca u Ujedinjenom Kraljevstvu, opozicijski političari s obje strane Atlantika uključili su se u dugotrajnu potragu za izvorom izbornog uspjeha u onome što su zasigurno bila nova vremena. Proboj je došao s pobjedom Billa Clintona 1992. Laburističko vodstvo u Ujedinjenom Kraljevstvu pomno je promatralo predsjedničke izbore 1992. Oni koji su bili bliski onome što se dogodilo s Demokratskom strankom u SAD-u htjeli su naučiti i primijeniti pouke.»⁹⁶

U vezi s drugom točkom treba primijetiti da je, uz politički stil, diskurse i tehnologije, u transferu javnih politika možda i ključan faktor bila ideologijska mapa britanske politike koju su konzervativci s Margaret Thatcher pomaknuli udesno, u smislu naglašavanja motiva strogosti i odgovornosti, ali su s tim povezali proklamirane imperativne štednje u javnom sektoru i političko idealiziranje privatnog poduzetništva i „zdrave“ privatne inicijative kao panaceje za probleme kolektivnog života. To je dovelo do toga da se uvoz kaznenopolitičkih tehnologija snažnije ideologizira nego što je to bio slučaj na njihovu izvoru. Primjerice, politika privatizacije zatvora u SAD-u i UK-u, razlikuje se po pitanju ideologijske zasićenosti i uloge ideologije kao motivacijskog faktora i medija obrazloženja politike. Politika privatizacije je u SAD-u, naime, bila „pragmatični odgovor na pravne zahtjeve u vezi prenapučenosti zatvora i poteškoće u prikupljanju dovoljno kapitala unutar javnog sektora“.⁹⁷ U Ujedinjenom Kraljevstvu u vrijeme uvođenja privatizacije nije bilo sličnog pritiska, nego su motivi za politiku u većoj mjeri bili simbolički. Ona je bila dio općeg privatizacijskog projekta i preferiranja tržišta koje su uveli konzervativci, što nije smetalo Novim laburistima. Odluka da se privatizacija uvede i u područje kaznene politike „za Margaret Thatcher... simbolizirala je njezinu neovisnost, radikalizam i uvjerenje da se njezina vlada treba percipirati kao ‘vlada sa stavom’ (*conviction government*)“.⁹⁸ Zaključak Newburna i Jonesa jest da je privatizacija zatvora bila simbol, a ne kaznenopolitička potreba, iz čega se daje iščitati da je ideologija bila važan medij transfera kaznene politike.

Na razini same konvergencije ishoda, analize Newburna i Jonesa ponovno su veoma korisne u prikazu našeg slučaja. Oni su pomno raščlanili više segmenata kaznene politike u Ujedinjenom Kraljevstvu. Izravan transfer elektroničkog nadzora kao ideologijski privlačne tehnologije koja kontrolira prijestupnike i štedi javni novac; u privatizaciji zatvora registrirali su veliku ulogu korporacija zainteresiranih za širenje tržišta, ali i interesno motiviranih privatnih instituta koji se bave

95 Newburn i Jones, op. cit. 2005.

96 Newburn, op. cit. 2002., str. 173.

97 Jones i Newburn, op. cit. 2002., str. 193.

98 Jones i Newburn, op. cit., 2002., str. 193.

ideologijskom produkcijom i poduzetništvom javnih politika, što upućuje na dodatne razine ekonomsko-političkog poduzetništva kažnjavanja i potvrđuje općenitu tezu da su „izravni materijalni interesi“ važan faktor u objašnjenju transfera politike.⁹⁹ Formalni okviri strožeg kažnjavanja i duljih kazni, stroži kaznenopolitički pritisak na pedofiliju, strože i revnije policijsko postupanje također su našli svoje uzore u SAD-u. U politici strogih kazni po spomenutom modelu *three strikes & you're out*; registriranju, praćenju i strožim kaznama za pedofile i famoznoj politici „nulte tolerancije“ koja se povezuje s metaforom „razbijenih prozora“ koju su elaborirali američki kriminolozi, tvrdeći da uspješno suzbijanje i kontroliranje manjih zločina smanjuje stopu onih većih i povećava sigurnost.¹⁰⁰

Međutim, kada se u analizu uvede razlikovanje između retorike o politici i njezinih stvarnih učinaka, Jones i Newburn znatno su skeptičniji, što se vjerojatno može povezati s razlikama u kulturnim dispozicijama građana i institucionalnoj povijesti sustava kaznenog pravosuđa. Naime, na razini retorike i političkih simbola, doista se realizirala snažna konvergencija kaznenih politika. Britanskim političkim diskursom zavladała je oštra retorika nulte tolerancije, antipedofilska histerija, radikalna čvrstoća i odlučnost u borbi protiv svih vrsta zločina, a posebno onih nasilnih i seksualnih.¹⁰¹ Kritizirala se blagost sudova i doneseni su stroži okviri politike. Ali, ti formalni okviri nisu bili tako drakonski, a što je još važnije, ni sami ishodi. Duljina kazni bila je manja,¹⁰² a „kaznena retorika bila je općenito uspješniji uvozni proizvodi od kaznene politike. U Ujedinjenom Kraljevstvu bilo je znatno više govora o ‘nultoj toleranciji’ nego što je bilo nulte tolerancije“.¹⁰³ Kada se razluče ove dvije razine, Jones i Newburn, barem u vezi s nekim segmenatima kaznene politike, idu toliko daleko da govore da je prijenosa instrumenata i praksi u smislu formalnih politika i kaznenih praksi bilo znatno manje od političke upotrebe simbola.¹⁰⁴ Kao i politici visokog obrazovanja, laburisti su ostali dobro zapamćeni po svojim političkim mantrama i angažmanu revnih spin doktora, no nema sumnje da je transfer kaznenih politika koji su poduzele ideološki i politički motivirane elite rezultirao i značajnom mjerom njihove konvergencije koju pokazuje gornja analiza,

99 Holden, Chris, Exporting public-private partnerships in healthcare: export strategy and policy transfer, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 329.

100 V. Wilson, James, Kelling, George, Broken Windows: Police and Neighborhood Safety, *Atlantic Monthly*, ožujak 1982. Logika te metafore otprilike je sljedeća: ako policija rastjera nametljive perače prozora i prosjake s križanja, teturajuće alkoholičare, one koji mokre po ulici, prostitutke, svodnike i sitne dilere, beskućnike, vandale, grafitere itd. onda neće doći niti do ozbiljnijeg nasilja: ako nema „razbijenih prozora“ i kvart je uredan, mogući počinitelji ozbiljnijeg prijestupa nemaju poticajan kontekst za zločin (o policijskoj politici nulte tolerancije i njezinom netransferu u Ujedinjeno Kraljevstvo, v. Jones i Newburn, 2002: 186; Newburn i Jones, 2007: 225-227, 234, 236).

101 Detaljno o transferu američkih politika prema seksualnim prijestupnicima u Britaniju v. u: McAlinden, Anne-Marie, The governance of sexual offending across Europe: Penal policies, political economies and the institutionalization of risk, *Punishment & Society*, vol. 14, 2/2012.

102 Newburn, op. cit. 2002., 169.

103 Ibid., 184.

104 Jones i Newburn, op. cit. 2002, str. 194.

a koja se ne može svesti na strukturne faktore.

Drugim riječima, do izomorfizma kaznene politike na razini diskursa, tehnologija, a donekle i ishoda, ne bi došlo da nije bilo izravnih mehanizama transfera na razini političkih elita s kojima su se povezale korporacije koje su našle interes u privatizaciji kažnjavanja i strogosti kaznene politike koja osigurava „klijentelu“ kaznenom sustavu, ali i epistemičkih zajednica, povezanih s birokracijom, akademskom zajednicom i *think-tankovima*, koje su preuzele i elaborirale kaznene diskurse iz SAD-a.¹⁰⁵ Ako na kraju kao posebno važnu ipak treba izabrati jednu u nizu etiketa iz literature koje osvjetljavaju različite aspekte procesa transfera politike, *emulacija* je termin koji vjerojatno najbolje pogađa odlučujuću ulogu koju su elite odigrale u procesu transfera kaznene politike iz SAD-a u UK. Naime, o emulaciji možemo govoriti kada „upravljačka organizacija prihvati da politika, program ili institucija iz inozemstva predstavlja najbolji standard za dizajn politike, programa ili institucije u zemlji“, a u našem je području istraživanja, „američka politika još jednom iznjedrila standard prema kojem se stvarala engleska politika kontrole zločina pod Novim laburistima“.¹⁰⁶

Nakon takve politike laburista, unatoč svim razlikama u programima,¹⁰⁷ konzervativci nisu imali previše posla s time da učine kaznenu politiku strožom. Povijesna ironija je u tome što su se time udaljili od normativnog ideala koji je u nešto manje poznatoj izjavi prije više od stotinu godina istaknuo njihov vjerojatno najpoznatiji vođa, premda konkurencija u 20. stoljeću nije mala. Izjava se danas čini dalekom i pomalo idealistički naivnom, a podsjeća na Mandelinu, poznatiju, kraću i iskustveno utemeljenu, da se zemlja najbolje poznaje po njezinim zatvorima. Winston Churchill, tada ministar unutarnjih poslova, u jednom govoru u Donjem domu 1910, u žanru etike i politike vrline gotovo s tomističkim prizvukom, istaknuo je sljedeće o kaznenoj politici: «Raspoloženje i držanje javnosti u pogledu postupanja prema zločinu i zločincima jedan je od najpouzdanijih testova za bilo koju zemlju. Staloženo neostrašćeno priznavanje prava optuženika pa čak i osuđenog zločinca spram države – stalno samopropitivanje svih koji su zaduženi zadaćom kažnjavanja – želja i poletnost da se rehabilitira u svijetu rada one koji su platili danak pod teškom kušnjom kažnjavanja; neumorni naponi prema otkrivanju procesa koji zaljećuju i obnavljaju; nepoljuljana vjera da postoji blago, ako ga se potraži, u srcu svakog čovjeka. Ti su simboli, u postupanju sa zločinom i zločincima, obilježje i mjera spremnosti nacije, znak i dokaz živuće vrline u njoj.»¹⁰⁸

105 V. Jones i Newburn, *Policy Transfer and Criminal Justice...*, 2007., str. 49-64, 86-95, 120-129.

106 Evans, Mark, Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 246. Drugi termin s negativnijim, biologijskim konotacijama također može doći u obzir: „Mimikrija, također poznata kao emulacija ili socijalizacija, objašnjava kopiranje stranih modela u smislu simboličkih ili normativnih faktora, radije nego iz tehničke ili racionalne brige za funkcionalnu efikasnost“ (Marsh i Sharman, op. cit., str. 272).

107 Garside i Ford, op. cit., str. 15.

108 Churchill, nav. u: Goldberg, Arthur, *Constitutional Faith and American People*, u: Simmons, Richard (ur.), *The United States Constitution: First 200 Years*, Manchester, Manchester University Press, 1989., str. 231.

6. UMJESTO ZAKLJUČKA: TRANSFER, TEHNOKRACIJA I DEMOKRACIJA U KAZNENOJ POLITICI

Što će biti s Ujedinjenim Kraljevstvom nakon referendumski sankcioniranog izlaska iz Europske unije poznatijeg kao Brexit i kako će općenito stajati „živuća vrlina“, teško je u ovom trenutku prognozirati, a kamoli što će biti s kaznenom politikom s obzirom na mehanizme njezina ujednačavanja u EU. Pravna strukovna udruženja preporučila su da se zadrže kaznenopolitički instrumenti poput europskoga uhidbenog naloga odnosno dali su njihovo pozitivno vrednovanje.¹⁰⁹ U razdoblju što dolazi, bit će zanimljivo promatrati utjecaj šire političke dinamike, u vezi s imigracijom i njezinim prelamanjem u kaznenoj politici te eventualnom daljnjom erozijom legitimnosti Europske unije, te objašnjavati eventualno povećavanje kaznenopolitičkih razlika među političkim jedinicama u Ujedinjenom Kraljevstvu, kao i u cijelom Ujedinjenom Kraljevstvu u odnosu na države zapadne Europe. Umjesto spekulacija o budućem razvoju kaznene politike, autor će zaključiti na kratkoj problemskoj i normativnoj noti u vezi sa suvremenim putovanjima kaznene politike preko granica država, posebno u europskom kontekstu.

Claudio Radaelli, autor koji piše teorijski inventivne i diskurzivno lepršave tekstove o europeizaciji javnih politika, davno je ustanovio da u Europskoj uniji mimetizam i institucionalni izomorfizam služe kao mediji tehnokratske legitimnosti nasuprot onoj demokratskoj koje, kako je poznato, nedostaje.¹¹⁰ Dok se transfer kaznene politike preko Atlantika može opisati kao slučaj politički i ideologijski motivirane difuzije, u kojoj je važnu ulogu odigrala emulacija politike na razini elita, europske integracije područje su „harmonizacije“ javnih politika koje uključuje države članice, ali i one u procesu pristupanja poput Hrvatske, gdje svakako tipološki postoje elementi pritiska. U Hrvatskoj nominalni socijaldemokrati barem u pogledu kaznene politike nisu izveli ništa toliko drastično kao britanski laburisti, a po svoj prilici nisu ni mogli jer ni hrvatska desnica nije bila povezana sa zagovaranjem ili implementacijom stroge formalne politike kažnjavanja. Ulogu reformatora kaznene politike u tim okolnostima preuzeli su pripadnici zajednica javnih politika, birokrati iz ministarstava, različiti priručni pravni stručnjaci i radne skupine koji svoje projekte predaju na sankcioniranje često nezainteresiranim i nedovoljno upućenim političkim elitama u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti. U situaciji kada je država pristupa nadnacionalnoj političkoj integraciji koja ima svoje institucije, stilove i preferirane politike, te različite, financijski ekipirane mehanizme poticanja konvergencije i učenja o javnim politikama, ili je već dio takve formacije, poduzetnici kažnjavanja mogu se pojaviti u birokratskom sustavu i uvesti javne

109 Law Society of England and Wales, *Justice Select Committee written submission: The implications of Brexit for the justice system* (Written evidence by the Law Society of England and Wales to the Justice Select Committee's inquiry on the implication of Brexit for the justice system), London, 2016, str. 3.

110 Radaelli, Claudio, 2000: Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy, *Governance*, (13) 1, str. 37-38.

politike iz inozemstva koje mogu biti učinkovite te jačati tehnokratsku legitimaciju o kojoj piše Radaelli, ali, jednako tako, mogu biti demokratski problematične jer nemaju utemeljenje u kulturi i tradiciji populacije i njezinim kaznenim shvaćanjima, a komunikacijsko djelovanje i deliberacija koji bi legitimirali nova racionalnija rješenja izostaju.

Kao primjer transfera u tom smislu može poslužiti diskurzivna i birokratska reforma uvođenja probacije u hrvatsku kaznenu politiku,¹¹¹ birokratskog dispozitiva koji se ponajviše praktično vezao za administraciju sankcija rada za opće dobro na slobodi i uvjetnih osuda uz zaštitni nadzor. Za „uvođenje probacije“ Engleska i Wales poslužili su kao izvozna kaznena jedinica, koju su posjetili domaći pravosudni birokrati i suci, stekavši impresiju da „sve izgleda vrlo koordinirano, no ne i savršeno“.¹¹² Ona dakako nije radikalna novost: uvođenje probacije u hrvatsku kaznenu praksu dobro ilustrira tvrdnju da je transfer politike uvijek povezan s procesom prevođenja, lokalne artikulacije i evolucije sustava u lokalnim okvirima,¹¹³ pri čemu svako prevođenje politike nastaje u „složenoj mreži“ postojećih odnosa i okvira.¹¹⁴ Ovdje međutim nema prostora analizirati praksu implementacije mladog kaznenog podsustava i njegov odnos sa smanjenjem pritiska na zatvorski sustav u Hrvatskoj što je predmet za posebnu i pažljivu analizu,¹¹⁵ nego se na osnovi spomenutog primjera želi upozoriti na jedan širi problemski sklop koji se otvara kaznenim uvozom i reformama mimo demokratske rasprave bez obzira na to kako on u nekom vremenu funkcionirao.

Naime, interdisciplinarna analiza kaznene kao i drugih javnih politika, koja će povezati ne samo političku i pravnu znanost nego i druge discipline, ne samo u okvirima društvenih znanosti, na kraju se suočava s temeljnim pitanjem kako jedna politička zajednica treba stvarati kaznenu politiku? Normativni ideal može zahtijevati da se kaznena politika kao jedna od fundamentalnih javnih politika – komparativno iznimno intrigantna, predmet konvergencija i zanimljivih globalnih transfera – politizira i postane predmet istinskoga demokratskog odlučivanja hrvatskih građana. S druge strane, politizacija kaznene politike u praksi ne mora nužno ići u smjeru prosvijećenoga demokratskog odlučivanja informiranih građana, koje vrijednosni naboj riječi „istinsko“ implicira. Dapače, ona može ići u smjeru kaznenog populizma i kaznenog zaokreta u kojemu elite donose društveno skupe

111 V. Kovčo Vukadin, Irma, Rajić, Saša, Balenović, Marija, Uspostava probacijskog sustava – novi izazov za Hrvatsku?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16, 2/2009. Kovčo Vukadin, Irma, Rajić, Saša, Maloić, Snježana, Izazovi u izgradnji probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18., 2/2011; Miliwojević, Lana, Tomašković, Roman, Sustav probacije u RH i alternative kazni zatvora, *Policija i sigurnost*, vol. 20., 1/2011.

112 Pető Kujundžić, Lana, Vukota, Ljiljana, Čemu nas je podučio prikaz probacijskog sustava u Engleskoj i Walesu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16., 1/2009., str. 323.

113 Marsh, David, Evans, Mark, Policy transfer: coming of age and learning from the experience, *Policy Studies*, vol. 33., 6/2012., str. 478-479.

114 Stone, op. cit., 491.

115 Kovčo Vukadin, Irma, Špero, Jana, Hrvatski probacijski sustav: postignuća i perspektive, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22, 2/2015.

strože zakone, često kako bi za vlastiti politički profit udovoljile „moralnoj panici“ građana koju podgrijava medijski senzacionalizam. Postoje i drugi scenariji, kada se uvode novi instituti kažnjavanja i oblici nadzora i kontrole bez njihove javne legitimacije ili se pak birokratskom inercijom kaznenog pravosuđa ne osiguravaju okviri u kojima bi neka djela bila kažnjena, a sigurnost građana zajamčena. Različite partikularne ideologije kroz vrata kaznene politike koju usvoje nezainteresirane elite mogu postati javna norma s posljedicama za sve. To su izazovi za budućnost kaznene politike u Hrvatskoj, koja će morati nalaziti finu ravnotežu između tehnokratske utemeljenosti i demokratske legitimnosti, i svladavati izazove partikularnih ideologijskih projekata i uskih interesa različitih poduzetnika kažnjavanja. Kako ova mala komparativna studija slučaja nastoji pokazati, u tom je neizvjesnom procesu, međutim, jedno sigurno: u okvirima europskih političkih struktura, mehanizmi transfera politike na razini političkih elita, pravosudne birokracije, epistemičkih zajednica i različitih zainteresiranih strana, sigurno će igrati važnu ulogu pa im akademska zajednica treba posvetiti analitičku pažnju koju zaslužuju.

LITERATURA

1. Allen, Rob, 'There Must be Some Way of Dealing with Kids': Young Offenders, Public Attitudes and Policy Change, *Youth Justice*, vol. 2., 1/2002., str. 3-13.
2. Baker, Melissa, Electronic Monitoring, *Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*, London, Sage, 2004, http://www.sage-ereference.com/prisons/Article_n109.html (pristupljeno 17. 11. 2008).
3. Bennett, Christopher, What Is Policy Convergence and What Causes It?, *British Journal of Political Science*, vol. 21, 2/1991., str. 215-233.
4. Carrabine, Eamonn, England and Wales, *Encyclopedia of Prisons & Correctional Facilities*, London, Sage, 2004, http://www.sage-ereference.com/prisons/Article_n112.html (pristupljeno 17. 11. 2008).
5. Croall, Hazel, Criminal justice in post-devolutionary Scotland, *Critical Social Policy*, vol. 26., 3/2006., str. 587-607.
6. Dolowitz, David, Marsh, David, Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance*, vol. 13, 1/2000, str. 5-23.
7. Dolowitz, David, Marsh, David, The Future of Policy Transfer Research, *Political Studies Review*, vol. 10., 3/2010., str. 339-345.
8. Evans, Mark, Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 243-268.
9. Feeley, Malcolm, Entrepreneurs of punishment: The legacy of privatization, *Punishment & Society*, vol. 4., 3/2002., str. 321-344.
10. Garland, David, *The Culture of Control: Crime and Social Control in Contemporary Society*, Chicago, Chicago University Press, 2001.
11. Garland, Jon, Rowe, Michael, The 'English Disease'—Cured or in Remission? An Analysis of Police Responses to Football Hooliganism in the 1990s, *Crime Prevention and Community Safety*, vol. 1., 4/1999., str. 35-47.
12. Garside, Richard, Ford, Matt, *UK Justice Policy Review: Volume 5 (6 May 2014 to 5 May 2015)*, London, Centre for Crime and Justice Studies, 2015.
13. Genders, Elaine, Legitimacy, accountability and private prisons, *Punishment & Society*, vol. 4., 3/2002., str. 285-303.

14. Goldberg, Arthur, Constitutional Faith and American People, u: Simmons, Richard (ur.), *The United States Constitution: First 200 Years*, Manchester, Manchester University Press, 1989, str. 225-232.
15. Goldson, Barry, Muncie, John, Rethinking Youth Justice: Comparative Analysis, International Human Rights and Research Evidence, *Youth Justice*, vol. 6., 2/2006., str. 91-106.
16. Green, David, Feeding wolves: punitiveness and culture, *European Journal of Criminology*, vol. 6., 6/2009., str. 517-536.
17. Herschinger, Eva, Jachtenfuchs, Markus, Kraft-Kasack, Christiane, Scratching the heart of the artichoke? How international institutions and the European Union constrain the state monopoly of force, *European Political Science Review*, vol. 3., 3/2011., str. 445-468.
18. HMPS, 2017. Her Majesty Prison Service: Contracted-out prisons, *Ministry of Justice*, <https://www.justice.gov.uk/about/hmps/contracted-out>. Stranica posljednji put ažurirana 7. 1. 2014. (pristupljeno 27. 1. 2017).
19. Hoge, Robert, Advances in the Assessment and Treatment of Juvenile Offenders, *Kriminologija i socijalna integracija*, vol. 17., 2/2009., str. 49-70.
20. Holden, Chris, Exporting public-private partnerships in healthcare: export strategy and policy transfer, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 313-332.
21. Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, Causes and Conditions of Cross-national Policy Convergence, *Journal of European Public Policy*, vol. 12., 5/2005., str. 775-796.
22. Jacobson, Michael, Probation Officers, *Encyclopedia of Law Enforcement*, London, Sage, 2004, http://www.sage-ereference.com/lawenforcement/Article_n153.html (pristupljeno 16. 11. 2008).
23. Johnstone, Gerry, Penal Policy Making: Elitist, Populist, or Participatory?, *Punishment & Society*, vol. 2., 2/2000., str. 161-180.
24. Jones, Trevor, Newburn, Tim, Policy convergence and crime control in the USA and the UK: Streams of influence and levels of impact, *Criminal Justice*, vol. 2., 2/2002., str. 173-203.
25. Knill, Christoph, Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors, *Journal of European Public Policy*, vol. 12., 5/2005., str. 764-774.
26. Kovčo Vukadin, Irma, Rajić, Saša, Balenović, Marija, Uspostava probacijskog sustava – novi izazov za Hrvatsku?, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16., 2/2009., str. 711-751.
27. Kovčo Vukadin, Irma, Rajić, Saša, Maloić, Snježana, Izazovi u izgradnji probacijskog sustava u Republici Hrvatskoj, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 18., 2/2011., str. 717-735.
28. Kovčo Vukadin, Irma, Špero, Jana, Hrvatski probacijski sustav: postignuća i perspektive, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 22., 2/2015., str. 671-715.
29. Kumar, Krishan, Nation and empire: English and British national identity in comparative perspective, *Theory and Society*, vol. 29., 5/2000., str. 575-608.
30. Law Society of England and Wales, Justice Select Committee written submission: The implications of Brexit for the justice system (Written evidence by the Law Society of England and Wales to the Justice Select Committee's inquiry on the implication of Brexit for the justice system), London, 2016.
31. Loader, Ian, For penal moderation: Notes towards a public philosophy of punishment, *Theoretical Criminology*, vol. 14., 3/2010., str. 349-367.
32. Mair, George, Electronic monitoring in England and Wales: Evidence-based or not?, *Criminal Justice*, vol. 5., 3/2005., str. 257-277.
33. Marsh, David, Evans, Mark, Policy transfer: coming of age and learning from the experience, *Policy Studies*, vol. 33., 6/2012., str. 477-481.

34. Marsh, David, Sharman, J.C., Policy diffusion and policy transfer, *Policy Studies*, vol. 30., 3/2009., str. 269-288.
35. Marsh, Kevin, Fox, Chris, The benefit and cost of prison in the UK: The results of a model of lifetime re-offending, *Journal of Experimental Criminology*, vol. 4., 4/2008., str. 403-423.
36. Mason, Paul, Lies, distortion and what doesn't work: Monitoring prison stories in the British media, *Crime Media Culture*, vol. 2., 3/2006., str. 251-267.
37. Mataković, Hrvoje, Transfer javnih politika u politici financiranja političkih stranaka: usporedba Njemačke, Nizozemske i Hrvatske, *Anal. Hrvatskog politološkog društva*, vol. 8., 1/2012., str. 203-229.
38. McAlinden, Anne-Marie, The governance of sexual offending across Europe: Penal policies, political economies and the institutionalization of risk, *Punishment & Society*, vol. 14., 2/2012., str. 166-192.
39. McAra, Lesley, Crime, Criminology and Criminal Justice in Scotland, *European Journal of Criminology*, vol. 5., 4/2008., str. 481-504.
40. Milivojević, Lana, Tomašković, Roman, Sustav probacije u RH i alternative kazni zatvora, *Policijska i sigurnost*, vol. 20., 1/2011., str. 47-58.
41. Muncie, John, Policy Transfers and 'What Works': Some Reflections on Comparative Youth Justice, *Youth Justice*, vol. 1., 3/2001., str. 27-35.
42. Nelken, David, Italian Juvenile Justice: Tolerance, Leniency or Indulgence?, *Youth Justice*, vol. 6., 2/2006., str. 107-128.
43. Newburn, Tim, Atlantic crossings: 'Policy transfer' and crime control in the USA and Britain, *Punishment & Society*, vol. 4., 2/2002., str. 165-194.
44. Newburn, Tim, Jones, Trevor, *Policy Transfer and Criminal Justice: Exploring US Influence over British Crime Control Policy*, Maidenhead, Open University Press, 2007.
45. Newburn, Tim, Jones, Trevor. Symbolic politics and penal populism: The long shadow of Willie Horton, *Crime, Media, Culture*, vol. 1., 1/2005., str. 72-87.
46. Newburn, Tim, Jones, Trevor, Symbolizing crime control: Reflections on Zero Tolerance, *Theoretical Criminology*, vol. 11., 2/2007., str. 221-243.
47. O'Donnell, Ian, Crime and Justice in the Republic of Ireland, *European Journal of Criminology*, vol. 2., 1/2005., str. 99-131.
48. Padjen, Ivan, *Metodologija pravne znanosti: pravo i susjedne discipline*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2015.
49. Petek, Ana, Petković, Krešimir (ur.), *Pojmovnik javnih politika*, Zagreb, Fakultet političkih znanosti, 2014.
50. Petković, Krešimir, Kazna u Americi: kaznena politika u SAD-u u vrijeme kaznenog zaokreta i nakon njega, *Politička misao*, vol. 53., 3/2016., str. 111-138.
51. Petö Kujundžić, Lana, Vukota, Ljiljana, Čemu nas je podučio prikaz probacijskog sustava u Engleskoj i Walesu, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 16., 1/2009., str. 319-328.
52. Phillips, Nicholas, *Who Decides the Sentence?*, Godišnje predavanje Zaklade za obrazovanje zatvorenika (*Prisoners' Education Trust Annual Lecture*), 14. 10. 2008, <http://www.prisonerseducation.org.uk/index.php?id=211> (pristupljeno 4. 3. 2011).
53. Pitts, John, Korrekcional Karaoke: New Labour and the Zombification of Youth Justice, *Youth Justice*, vol. 1., 2/2001., str. 3-16.
54. Pitts, John, What Do We Want? The 'SHAPE' Campaign and the Reform of Youth Justice, *Youth Justice*, vol. 3., 3/2003., str. 134-151.
55. Pratt, John, Crime, time, youth and punishment, *Contemporary Crises*, vol. 13., 3/1990., str. 219-242.
56. Primorac, Damir, Konjić, Zdenko, Blaće, Katija, Kaznena djela u Zakonu o sprječavanju nereda na sportskim natjecanjima s osvrtnom na mjere opreza prema Zakonu o kaznenom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 48., 4/2011., str. 827-842.

57. Radaelli, Claudio, Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy, *Governance*, vol. 13., 1/2000., str. 1-11.
58. Robbins, Ira, *Legal Dimensions of Private Incarceration*, Washington, DC, American Bar Association, 1988.
59. Rutherford, Andrew, Youth Justice and Social Inclusion, *Youth Justice*, vol. 2., 2/2002., str. 100-107.
60. Shaw, Danny, What is going wrong with the prison system? *BBC News*, 26. 1. 2017, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-38596034> (pristupljeno 29. 1. 2017).
61. Sheldon, Randall, Prisons And Jails, Economics Of, *Encyclopedia of Law & Society: American and Global Perspectives*, London, Sage, 2007, http://www.sage-ereference.com/law/Article_n545.html (pristupljeno 16. 11. 2008).
62. Smith, David, Sueda, Kiyoko, The killing of children by children as a symptom of national crisis: Reactions in Britain and Japan, *Criminology & Criminal Justice*, vol. 8., 1/2008., str. 5-25.
63. Smith, Roger, Foucault's Law: The Crime and Disorder Act 1998, *Youth Justice*, vol. 1., 2/2001., str. 17-29.
64. Squires, Peter, New Labour and the politics of antisocial behaviour, *Critical Social Policy*, vol. 26., 1/2006., str. 144-168.
65. Stahlkopf, Christina, Political, Structural, and Cultural Influences on England's Youth Offending Team Practices, *International Criminal Justice Review*, vol. 18., 4/2008., str. 455-472.
66. Stone, Diane, Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, vol. 33., 6/2012., str. 483-499.
67. Tonry, Michael, Determinants of Penal Policies, *Crime and Justice*, vol. 36., 1/2007., str. 1-48.
68. Torben, Heinze, Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion. A Review of Current Approaches in Political Science, *KFG Working Paper Series*, 34, Kolleg-Forschergruppe The Transformative Power of Europe, Freie Universität Berlin, 2011, str. 3-33.
69. Welsh, Wayne, Harris, Philip, *Criminal Justice Policy and Planning* (4. izd.), Waltham, MA, Anderson, 2012.
70. Wilson, James, Kelling, George, Broken Windows: Police and Neighborhood Safety, *Atlantic Monthly*, ožujak 1982, str. 29-38.
71. *World Prison Brief*, United Kingdom: England and Wales, London, Institute for Criminal Policy Research, <http://www.prisonstudies.org/country/united-kingdom-england-wales> (pristupljeno 25. 1. 2017).
72. Zedner, Lucia, In Pursuit of the Vernacular: Comparing Law and Order Discourse in Britain and Germany, *Social & Legal Studies*, vol. 4., 4/1995., str. 517-534.
73. Žiljak, Tihomir, Europski konvergencijski procesi i zamke nepripremljenih transfera obrazovnih politika, *Političko obrazovanje*, vol. 2., 2006/3-4., str. 96-115.

Krešimir Petković*

Summary

PENAL POLICY TRANSFER: THE CASE OF ENGLAND AND WALES

This paper presents the development of penal policy in England and Wales, as a distinct unit of penal policy making within the United Kingdom. The paper uses the political science concept of policy transfer that describes the mechanisms of transmission of policy between different political systems. The work aims to show how the penal policy reforms of the 1990s in the United Kingdom can be explained as a case of ideologically motivated import of penal policy from the United States. Within the framework of a case study, the aim is to point to a general phenomenon of the traveling of various penal technologies, rhetorical patterns and policy solutions that characterize modern penal policy making. This is relevant given the still existing ambition of policy harmonization within the framework of European integrations.

Keywords: *England and Wales, penal policy, policy transfer, prison, probation.*

Zusammenfassung

STRAFPOLITIKTRANSFER: DER FALL VON ENGLAND UND WALES

In der Arbeit wird die Entwicklung der Strafpolitik in England und Wales als spezieller Einheit der Strafpolitik innerhalb des Vereinigten Königreichs dargestellt. Verwendet wird der politologische Begriff des Politiktransfers, welcher die Mechanismen des Politiktransfers zwischen unterschiedlichen politischen Systemen beschreibt. Die Arbeit versucht zu zeigen, dass die Reformen der Strafpolitik in den 90er Jahren im Vereinigten Königreich einigermaßen durch den ideologisch motivierten Einfuhr der Strafpolitik aus den USA erklärt werden können. Durch eine Fallstudie versucht die Arbeit auf das Phänomen des Reisens unterschiedlicher Straftechnologien, rhetorischer Muster und politischer Beschlüsse, welche die moderne Strafpolitik kennzeichnen, hinzuweisen. Da man weiterhin nach der Politikharmonisierung im Rahmen europäischer Integrationen strebt und da Kroatien Teil dieser Integrationen ist, kann die Wichtigkeit moderner Strafpolitik nicht bestritten werden.

Schlüsselwörter: *England und Wales, Strafpolitik, Politiktransfer, Gefängnis, Bewährung.*

* Krešimir Petković, Ph. D., Assistant Professor, Faculty of Political Science, University of Zagreb; petkovic.kresimir@gmail.com

Riassunto

LA TRASPOSIZIONE DELLA POLITICA PENALE: IL CASO DELL'INGHILTERRA E DEL GALLES

Nel lavoro si illustra lo sviluppo della politica penale in Inghilterra e nel Galles, quali distinte unità di politica penale all'interno del Regno Unito. Nel lavoro si utilizza il concetto politologico della trasposizione delle politiche pubbliche, la quale descrive i meccanismi di trasferimento delle politiche pubbliche tra sistemi politici differenti tra loro. Nel lavoro si cerca di dimostrare come le riforme della politica penale risalenti agli anni novanta nel Regno Unito si possano in parte spiegare come un'importazione ideologicamente motivata della politica penale degli USA. Il lavoro mediante l'analisi dei casi tenta di rilevare un più ampio fenomeno di circolazione di differenti tecniche penali, costruzioni retoriche e soluzioni giuspubblicistiche, che caratterizzano la creazione della politica penale contemporanea – importante in ragione delle persistenti ambizioni di armonizzazione delle politiche pubbliche nel quadro dell'integrazione europea.

Parole chiave: *Inghilterra e Galles, politica penale, trasposizione di politiche pubbliche, carcere, probatione.*